Deutscher Bundestag
5. Wahlperiode

Drucksache V/2873

Schriftlicher Bericht

des Rechtsausschusses
(12. Ausschuß)

über den von der Bundesregierung eingebrachten Entwurf eines Gesetzes zur Ergänzung des Grundgesetzes

— Drucksache V/1879 —

und über den von den Abgeordneten Dorn, Busse (Herford), Frau Dr. Diemer-Nicolaus, Mischnick und der Fraktion der FDP eingebrachten Entwurf eines Gesetzes zur Sicherung der rechtsstaatlichen Ordnung im Verteidigungsfall

— Drucksache V/2130 —

A. Bericht des Abgeordneten Dr. Lenz (Bergstraße)

I. Allgemeines

Die Bundesregierung hat den Entwurf eines Gesetzes zur Ergänzung des Grundgesetzes — Drucksache V/1879 — in der 308. Sitzung am 28. April 1967 beim Bundesrat eingebracht. Mit Schreiben vom 13. Juni 1967 ist die Vorlage dem Bundestag zugeleitet und in der 117. Sitzung des Deutschen Bundestages am 29. Juni 1967 — also unmittelbar vor der Sommerpause — dem Rechtsausschuß federführend und dem Innenausschuß mitberatend überwiesen worden. Der von den Abgeordneten Dorn, Busse (Herford), Frau Dr. Diemer-Nicolaus, Mischnick und der Fraktion der FDP eingebrachte Entwurf eines Gesetzes zur Sicherung der rechtsstaatlichen Ordnung im Verteidigungsfall — Drucksache V/2130 —, datiert vom 2. Oktober 1967, wurde in der 121. Sitzung des Deutschen Bundestages am 4. Oktober 1967 an die gleichen Ausschüsse überwiesen.

Sofort nach Aufnahme der Parlamentsarbeit im Herbst des vergangenen Jahres hat bereits am 7. September 1967 eine Besprechung des Rechtsausschusses über den Arbeitsplan stattgefunden, woran sich am 5. Oktober 1967 eine gemeinsame Sitzung des Rechts- und Innenausschusses zur Entgegennahme eines Berichtes des Herrn Bundesinnenministers anschloß. In der Zeit vom 9. November bis 14. Dezember 1967 hat der Rechtsausschuß gemeinsam mit dem Innenausschuß fünf öffentliche Informationssitzungen veranstaltet, in denen Persönlichkeiten aus den verschiedensten Bereichen Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben wurde. Am 18. Januar 1968 hat der Rechtsausschuß seine Beratungen fortgesetzt und diese am 9. Mai 1968 abgeschlossen. Insgesamt hat der Rechtsausschuß die Vorlagen in 20 Sitzungen (einschließlich der Informationssitzungen) beraten.

Der Innenausschuß hat sich in 11 Sitzungen (einschließlich der Informationssitzungen) mit den Vorlagen befaßt und mit Schreiben vom 5. April 1968 seine Beschlüsse dem Rechtsausschuß mitgeteilt.

Der vorliegende Bericht verzichtet darauf, die Notwendigkeit einer Notstandsverfassung noch einmal zu begründen und sie in den Rahmen der Gesamtverfassung und der Staatspolitik einzuord-

Druck: Bonner Universitäts-Buchdruckerei, 53 Bonn
Alleinvertrieb: Dr. Hans Heger, 532 Bad Godesberg, Postfach 821, Goethestraße 54, Tel. 6 35 51

nen. Es wird insoweit ausdrücklich auf den Bericht des Rechtsausschusses des 4. Deutschen Bundestages (Drucksache IV/3494) und auf die Begründung des Regierungsentwurfes (Drucksache V/1879, Seiten 2 bis 16) verwiesen. Der Bericht verzichtet auch auf die Begründung von Vorschriften, die der Ausschuß unverändert aus der Regierungsvorlage übernommen hat. Auch insoweit wird auf die jeweilige Begründung der Regierungsvorlage verwiesen. Der Bericht beschränkt sich darauf, die Änderungen zu erläutern, die der Ausschuß an die Regierungsvorlage angebracht hat, und Stellung zu nehmen zu den wichtigsten Anträgen, die insbesondere vom Bundesrat, von der Fraktion der FDP und von seiten der Ausschußmitglieder während der Beratungen gestellt worden sind. Die vom Ausschuß erarbeitete Vorlage läßt sich wie folgt zusammenfassen:

A. Äußerer Notstand

Die vom Ausschuß erarbeitete Vorlage unterscheidet sich sowohl von der Regierungsvorlage wie vom Vorschlag der Fraktion der FDP.

1. Gemeinsamer Ausschuß

Der Gemeinsame Ausschuß soll — entsprechend der Regierungsvorlage — aus 33 Mitgliedern bestehen. Die 22 Vertreter des Bundestages werden entsprechend dem Stärkeverhältnis der Fraktionen bestimmt.

Jedes Land wird durch ein von ihm bestelltes Mitglied des Bundesrates vertreten. Wird der Bundestag im Verteidigungsfall handlungsunfähig, so nimmt der Gemeinsame Ausschuß die Rechte von Bundestag und Bundesrat einheitlich wahr. Vor diesem Zeitpunkt hat er außer einem Informationsrecht keine Befugnisse.

2. Zustand äußerer Gefahr

Der Begriff wird nicht mehr verwendet. An seine Stelle tritt

a) der Verteidigungsfall. Er liegt vor, wenn das Bundesgebiet mit Waffengewalt angegriffen wird oder ein solcher Angriff unmittelbar droht;

b) der Spannungsfall. Er wird vom Bundestag mit einer Mehrheit von $^2/_3$ der abgegebenen Stimmen festgestellt.

Zu a)

Die Rechtswirkungen im Verteidigungsfall entsprechen weitgehend den Vorschlägen der Bundesregierung für den Zustand äußerer Gefahr. Zwei Abweichungen sind hervorzuheben:

1. Der Bundestag soll nicht die Befugnisse haben, den Gemeinsamen Ausschuß zur Gesetzgebung zu ermächtigen (Artikel 115 e Abs. 1 der Regierungsvorlage). Statt dessen wird für den Verteidigungsfall ein Notgesetzgebungsverfahren eingeführt, das die Verabschiedung und Verkündung von Gesetzen binnen kürzester Frist ermöglicht (Artikel 115 d neu).

2. Abweichend von der Regierungsvorlage kann der Gemeinsame Ausschuß dem Bundeskanzler das Mißtrauen nur dadurch aussprechen, daß er mit der Mehrheit von $^2/_3$ seiner Mitglieder einen Nachfolger wählt.

Zu b)

Die Rechtsfolgen des Spannungsfalles sind in Art. 80 a geregelt. Danach kann die Bundesregierung mit Feststellung des Spannungsfalles alle Gesetze über die Verteidigung einschließlich des Schutzes der Zivilbevölkerung anwenden einschließlich der Dienstverpflichtungen. Vorher kann sie diese Gesetze, sofern sie eine Verweisung auf Artikel 80 a enthalten, nur anwenden, wenn der Bundestag der Anwendung besonders zugestimmt hat; die Zustimmung für Dienstverpflichtungen bedarf einer Mehrheit von $^2/_3$ der abgegebenen Stimmen. Sollen derartige Rechtsvorschriften auf der Grundlage und nach Maßgabe eines Beschlusses angewandt werden, der von einem internationalen Organ im Rahmen eines Bündnisvertrages gefaßt wird, so ist keine zusätzliche Beschlußfassung des Bundestages erforderlich. Durch diese Vorschriften wird der Regierung die Möglichkeit genommen, einseitig Verteidigungsvorschriften anzuwenden, außer, wenn dies nach Auffassung des Parlamentes geboten ist. Gleichzeitig wird die Bündnisfähigkeit der Bundesrepublik gewährleistet.

Der Ausschuß folgt mit seinen Vorschlägen den von verschiedenen Seiten vorgebrachten Anregungen, die sowohl in den öffentlichen Informationssitzungen als auch in den Beratungen vorgetragen wurden.

B. Innerer Notstand

In Übereinstimmung mit dem Regierungsentwurf und abweichend von den Vorstellungen der Fraktion der FDP hat der Rechtsausschuß die Notwendigkeit einer grundgesetzlichen Regelung der verschiedenen Fälle des Inneren Notstandes bejaht. Im Unterschied zur Bundesregierung hält er jedoch die Zusammenfassung der verschiedenen Fälle des Inneren Notstandes in einer Vorschrift nicht für zweckmäßig, sondern ordnet sie den Artikeln des Grundgesetzes zu, denen sie ihren sachlichen Inhalt nach verwandt sind. Er entspricht damit Anregungen, die im Laufe der öffentlichen Anhörungen und während der Ausschußberatungen gemacht worden sind. Die möglichen Verwendungsarten der Bundeswehr im Innern sind im Grundgesetz abschließend aufgezählt. Der Hauptunterschied zur Regierungsvorlage liegt darin, daß die Schwelle für den Einsatz der Streitkräfte als bewaffnete Macht angehoben worden ist. Der Rechtsausschuß schlägt vor, den bewaffneten Einsatz der Bundeswehr nur dann zuzulassen, wenn dies zur Bekämpfung von Gruppen militärisch bewaffneter Aufständischer erforderlich ist (Artikel 87 a Abs. 4).

C. Die Grundrechte

Im Gegensatz zur Regierungsvorlage sind alle Bestimmungen der Notstandsgesetzgebung, die sich mit den Grundrechten beschäftigen, in dem Grund-

rechtsteil des Grundgesetzes (Artikel 1 bis 19) eingeordnet, während entsprechende Bestimmungen an anderen Stellen wegfallen. Dies gilt insbesondere für Artikel 9 und 11, für die sich in der Regierungsvorlage Vorschläge in Artikel 91 Abs. 3 und 4 befanden, sowie für Artikel 19, dessen Änderung vom Vorschlag der Bundesregierung zur Änderung des Artikels 10 miterfaßt wird.

Neu sind zwei Vorschriften:

1. Die Einführung einer Dienstpflicht für Frauen im Bereiche des Sanitäts- und Heilwesens (Artikel 12 a Abs. 4).
2. Eine Bestimmung über das Widerstandsrecht Artikel 19 a.

Zusammenfassend kann man sagen, daß der Rechtsausschuß bei seinen Vorschlägen den Gedanken der Gewaltenteilung und den Gedanken der Mitwirkung des Gesamtparlaments auch im Verteidigungsfall stärker zur Grundlage seiner Überlegungen gemacht hat, als die Bundesregierung. Im Grundrechtsteil berücksichtigt der Ausschuß den Gleichheitsgrundsatz stärker als die Bundesregierung, indem er Frauen in gewissem Umfang in die Dienstpflicht mit einbezieht und damit ein höheres Maß an Gleichbehandlung sowohl zwischen Männern und Frauen als auch zwischen berufstätigen und nicht berufstätigen Frauen erreicht. Darüber hinaus verstärkt der Rechtsausschuß durch die Einführung einer qualifizierten Mehrheit für Arbeitsverpflichtungen den Schutz des Grundrechts der freien Wahl der Berufstätigkeit. Schließlich hat er sich bemüht, bei der Einfügung der neuen Bestimmungen möglichst weitgehend an bereits vorhandene Vorschriften anzuknüpfen. Freilich ließ es sich nicht vermeiden, die Regelung des äußeren Notstandes in zwei völlig neue Abschnitte des Grundgesetzes unterzubringen, weil die vorhandenen Vorschriften hier keine Anknüpfungsmöglichkeit gaben.

Der Ausschuß hat sich bei einer Reihe von Gelegenheiten bemüht, redaktionelle Unebenheiten des bestehenden Textes zu beseitigen und überflüssige Vorschriften zu streichen. Dies gilt insbesondere für Artikel 142 a.

D. Die alliierten Vorbehaltsrechte

Die alliierten Mächte haben der Bundesregierung unter dem Datum vom 13. Dezember 1967 eine „Gesprächsunterlage zur Notstandsgesetzgebung" übermittelt, in der sie mitgeteilt haben, daß sie bereit wären zu erklären, daß ihre Vorbehaltsrechte aus Artikel 5 Abs. 2 des Deutschlandvertrages (Bundesgesetzbl. 1955 II S. 308) mit der Annahme einer Notstandsgesetzgebung erloschen sind, die den damals vorliegenden Gesetzentwürfen im wesentlichen entsprechen würde. Der Rechtsausschuß ist der Auffassung, daß die vorgeschlagene Änderung und Ergänzung des Grundgesetzes die Bedingungen erfüllt, die in Artikel 5 Abs. 2 des Deutschlandvertrages für die Ablösung der alliierten Vorbehaltsrechte aufgestellt worden sind. Die vorgeschlagene Grundgesetzergänzung schafft darüber hinaus nach Auffassung des Rechtsausschusses die erforderlichen Rechtsgrundlagen für die Entwürfe des Gesetzes zur Beschränkung des Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnisses und des Arbeitssicherstellungsgesetzes, die von den Alliierten ausdrücklich in ihrer Note genannt werden. Die Annahme des vorliegenden Entwurfs zur Änderung und Ergänzung des Grundgesetzes würde die Ablösung der alliierten Besatzungsrechte in der Bundesrepublik ermöglichen.

II. Im einzelnen

Zu § 1 Nr. 01 (Artikel 9 Abs. 3)

Der in Artikel 9 Abs. 3 anzufügende Satz 3 soll Arbeitskämpfe vor einer Beeinträchtigung durch mißbräuchliche Anwendung von Notstandssondervollmachten schützen. Der Ausschuß verfolgt mit der Änderung nicht die Absicht, hinsichtlich der allgemeinen verfassungsrechtlichen Beurteilung der Zulässigkeit von Arbeitskämpfen an dem geltenden Rechtszustand irgend etwas zu ändern.

Der Ausschuß hat auch geprüft, ob im Rahmen der Garantie des Artikels 9 Abs. 3 Satz 3 nur Streiks oder Arbeitskämpfe allgemein gewährleistet werden sollten. Er hat eine Anregung abgelehnt, statt des Wortes „Arbeitskampf" das Wort „Streik" aufzunehmen. Zweck der neu eingefügten Bestimmung des Artikels 9 Abs. 3 Satz 3 ist die Gewährleistung des bisherigen Rechtszustandes auch im Rahmen der Notstandsverfassung. Dieses Ziel kann nur erreicht werden durch eine gleichmäßige Behandlung beider Tarifparteien im Rahmen der Gewährleistungsvorschrift. Das Streikrecht wird durch diese Formulierung genau so weit garantiert, wie es garantiert gewesen wäre, wenn es allein in Artikel 9 Abs. 3 Satz 3 erwähnt worden wäre.

Durch die Annahme der hier vorgeschlagenen Ergänzung von Artikel 9 Abs. 3 würde die von der Bundesregierung vorgeschlagene Einfügung eines Artikels 91 Abs. 4 überflüssig.

Zu § 1 Nr. 1 (Artikel 10)

Der Rechtsausschuß hat sich der Konzeption des Regierungsentwurfs im wesentlichen angeschlossen. Er schlägt jedoch vor, Artikel 10 in zwei Absätze zu gliedern. Der erste Absatz soll lediglich den bisherigen Satz 1 des Artikels 10 enthalten. Das Grundrecht des Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnisses soll dadurch in seinem Wesensgehalt sinnfällig herausgestellt werden. Die Möglichkeiten, das Grundrecht einzuschränken, sollen in dem neuen Absatz 2 zusammengefaßt werden. Mit dieser Aufteilung in zwei Absätze erhält Artikel 10 einen ähnlichen Aufbau, wie die in den benachbarten Artikel 8, 9 und 11 des Grundgesetzes, die ebenfalls jeweils im ersten Absatz das Grundrecht als solches umschreiben und im zweiten Absatz gewisse Schranken und Einschränkungsmöglichkeiten festlegen.

Absatz 2 Satz 1 entspricht dem bisherigen Satz 2 von Artikel 10; er enthält nichts Neues.

Absatz 2 Satz 2 entspricht in der Sache dem Vorschlag der Bundesregierung zur Ergänzung des bisher einzigen Absatzes von Artikel 10. Die Neuformulierung durch den Ausschuß bringt klarer zum Ausdruck, daß der Rechtsweg nur dann und nur soweit ausgeschlossen werden darf, als gleichzeitig die Nachprüfung durch Organe und Hilfsorgane der Volksvertretung sichergestellt ist. Die Regelung der Einzelheiten hat der Ausschuß dem einfachen Gesetzgeber überlassen. Über das entsprechende Ausführungsgesetz (Drucksache V/1880) wird der Bundestag gesondert Bericht erstatten.

Zu § 1 Nr. 1 a (Artikel 11 Abs. 2)

Die Bundesregierung hat eine Änderung des Artikels 11 GG nicht vorgeschlagen. Sie hat die Möglichkeit, das Grundrecht der Freizügigkeit im Falle eines Inneren Notstandes über das nach der geltenden Fassung des Artikels 11 jetzt schon zulässige Maß hinaus durch Gesetz weiter einzuschränken, in Artikel 91 Abs. 3 des Regierungsentwurfs vorgesehen. Der Rechtsausschuß hat sich, wie bereits ausgeführt, nicht entschließen können, dem Vorschlag der Bundesregierung der Form nach zu folgen. Materiell entsprechen die vom Rechtsausschuß vorgeschlagenen Ergänzungen des Artikels 11 Abs. 2 dem Regierungsentwurf zu Artikel 91 Abs. 3.

Der Ausschuß hat die Reihenfolge der Einschränkungsgründe entsprechend deren innerer Zusammengehörigkeit neu geordnet. Er hat es außerdem für zweckmäßig gehalten, eine Unklarheit zu beseitigen, die bisher bei der Auslegung des Artikels 11 Abs. 2 bestand. Nach dem Wortlaut des Absatzes 2 darf das Grundrecht der Freizügigkeit „nur durch Gesetz" beschränkt werden. Nach allgemeiner Auffassung im Schrifttum (vgl. z. B. Maunz-Dürig, Grundgesetz, Artikel 11, Randnummer 55) ist es aber bisher so ausgelegt worden, daß auch Beschränkungen „auf Grund eines Gesetzes" zulässig sein sollen. Das Bundesverfassungsgericht hat die Zweifelsfrage offengelassen (vgl. Bundesverfassungsgerichtsentscheidungen 2, 266 [274]). Der Ausschuß hat keine Bedenken, sie im Sinne der im Schrifttum vertretenen Auffassung zu klären.

Zu § 1 Nr. 2 (Artikel 12)

Der Regierungsentwurf hatte ebenso wie der Entwurf der Fraktion der FDP vorgeschlagen, die Ermächtigungen zur Beschränkung des Grundrechts der Berufsfreiheit für den Fall eines äußeren Notstandes in den Wortlaut des Artikels 12 einzufügen. Der Rechtsausschuß gelangte jedoch im Laufe seiner Beratungen einmütig zu der Auffassung, daß die mit Bezug auf einen äußeren Notstand zulässigen Beschränkungen der Berufsfreiheit in einem besonderen Artikel zusammengefaßt werden sollten. Diese Aufteilung verdeutlicht den Unterschied zwischen den Regeln des Verfassungsrechts über das Verhältnis zwischen der beruflichen Freiheitssphäre und deren Schranken im Hinblick auf die normalen Erfordernisse des Gemeinwohls einerseits und den verfassungsrechtlichen Schranken der Berufsfreiheit andererseits, die — mögen sie auch bereits in normalen Zeiten Wirkungen entfalten — ihre Rechtfertigung allein aus der Notwendigkeit herleiten, Vorsorge zu treffen für die Abwehr einer existentiellen Bedrohung der staatlichen und gesellschaftlichen Ordnung von außen.

Der Rechtsausschuß schlägt daher vor, aus dem geltenden Text des Artikels 12 diejenigen Bestimmungen auszugliedern, die auf die Verteidigungsvorsorge Bezug haben. Sie sollen mit den in das Grundgesetz neu einzufügenden und demselben Zwecke dienenden Beschränkungen der Berufsfreiheit in einem besonderen Artikel 12 a zusammengefaßt werden.

Zu Artikel 12 Abs. 1

Absatz 1 entspricht dem geltenden Wortlaut. In Satz 2 sind auf Anregung des Bundesrates die Worte „oder auf Grund eines Gesetzes" nur zur Klarstellung eingefügt worden. Dadurch soll der unzutreffenden Schlußfolgerung vorgebeugt werden, als sei eine Regelung der Berufsausübung nur unmittelbar durch eine Rechtsnorm (oder gar ein Gesetz im förmlichen Sinne) zulässig (siehe auch oben zu Art. 11).

Zu Artikel 12 Abs. 2

Absatz 2 enthält unverändert den ersten Satz des Artikels 12 Abs. 2 geltender Fassung.

Zu Artikel 12 Abs. 3 bis 6

Die Absätze 3 bis 6 entfallen hier und sind in dem neuen Artikel 12 a enthalten, und zwar Absatz 3 im Artikel 12 a Abs. 6, Absatz 4 im Artikel 12 a Abs. 1, Absatz 5 im Artikel 12 a Abs. 2 und Absatz 6 im Artikel 12 a Abs. 4 Satz 2.

Zu Artikel 12 Abs. 7

Absatz 4 des Artikels 12 in der geltenden Fassung wird unverändert als Absatz 7 übernommen.

Zu § 1 Nr. 2 a (Artikel 12 a)

Der Artikel regelt die Einschränkungen der freien Berufs- und Arbeitsplatzwahl zu Zwecken der Verteidigungsvorsorge. Abweichend von der Regierungsvorlage schlägt der Ausschuß folgende Gliederung des Stoffes vor:

In Absatz 1 ist die Regelung der Wehrpflicht als der wichtigsten und einschneidendsten Form einer Dienstverpflichtung für Verteidigungszwecke an die Spitze gerückt. Ihr zur Seite gestellt sind Dienstverpflichtungen, die zwar hinsichtlich ihres Zweckes der Wehrpflicht nicht (Zivilschutzverbände) bzw. nicht völlig (Grenzschutzdienstpflicht) vergleichbar sind, die aber hinsichtlich ihrer Intensität stärkere Vergleichbarkeit mit der Wehrpflicht als mit den im übrigen erforderlichen Dienstleistungsverpflichtungen aufweisen.

In Absatz 2 wird dann das Recht der Kriegsdienstverweigerung unter der Verpflichtung zur Ab-

leistung eines zivilen Ersatzdienstes geregelt, wobei der Wortlaut der bisherigen Sätze 2 bis 4 in Artikel 12 Abs. 2 der geltenden Fassung unter Ergänzung des letzten Satzes übernommen wird.

Absatz 3 enthält die Maßgaben für die Verpflichtung wehrpflichtiger Männer in neu zu begründende Arbeits- und zivile Dienstverhältnisse.

Absatz 4 sieht auch für Frauen eine freilich auf die Verwendung im Sanitäts- und Heilwesen beschränkte Möglichkeit einer Verpflichtung in neu zu begründende Arbeitsverhältnisse vor. Absatz 4 übernimmt weiter — mit einer rein sprachlich bedingten Neuformulierung — Satz 2 des Absatzes 3 der geltenden Fassung des Artikels 12, währenddessen erster Satz als durch die neue Regelung überholt entfällt.

In Absatz 5 findet sich eine — die Regelungen der Absätze 3 und 4 ergänzende — Maßgabe für die Bestimmung des Zeitpunktes, von dem ab Verpflichtungen zulässig sind.

Absatz 6 ergänzt die voraufgegangenen Bestimmungen durch eine Ermächtigung, unter bestimmten Voraussetzungen die Freiheit, die Ausübung des Berufes oder den Arbeitsplatz aufzugeben, einzuschränken. Diese Regelung bezieht sich auf Männer wie auf Frauen.

Die Erwägungen im einzelnen, die für den Rechtsausschuß bestimmend waren, die Regelungen des neuen Artikels 12 a mehrheitlich vorzuschlagen, sind nachfolgend wiedergegeben.

Zu Artikel 12 a Abs. 1

Artikel 12 a Abs. 1 bezieht die materiell-rechtliche Regelung der Wehrpflicht in den Artikel 12 a mit ein. Dafür war die Erwägung maßgebend, daß bisher die Wehrpflicht in einer systematisch wenig befriedigenden Weise statt im Grundrechtsteil in Artikel 73 Nr. 1 GG, also im Rahmen einer Kompetenznorm, geregelt ist.

In demselben Absatz soll die Ermächtigung aufgenommen werden, Männer im wehrpflichtigen Alter zum Dienst im Bundesgrenzschutz oder in einem Zivilschutzverband zu verpflichten. Für die Zusammenfassung der drei Arten von Dienstverpflichtungen spricht nicht zuletzt die Erwägung, daß bei allen dreien ein Einsatz nur dadurch gesichert werden kann, daß bereits in Normalzeiten eine Ausbildung von gewisser Dauer erfolgt. Diese Ausbildung muß zwar nicht für alle drei Dienstpflichten von gleicher Dauer sein. Indessen ist für sie in allen drei Fällen eine zeitliche Ausdehnung wesentlich, die mit dem in Absatz 5 Satz 2 verwandten Begriff „Ausbildungsveranstaltungen" nicht erfaßt werden könnte, ohne die diesem Begriff zugedachten Schranken auszuweiten. Der Zusammenfassung der drei Dienstpflichten in einem Absatz steht nicht entgegen, daß sie sich in ihrer Zweckrichtung durchaus unterscheiden. Der Einsatzzweck der Streitkräfte ergibt sich — dem Herkommen entsprechend — aus Artikel 87 a (Absatz 1 der Neufassung). Die Einsatzzwecke für den Bundesgrenzschutz ergeben sich auf der Grundlage des Artikels 87 Abs. 1 Satz 2 aus den diesbezüglichen bundesgesetzlichen Bestimmungen. Entgegen einer Anregung der Bundesregierung entschloß sich der Ausschuß, die Verpflichtung zu einer Dienstleistung in einem Zivilschutzverband nicht auf das Zivilschutzkorps zu beschränken, um neuen organisatorischen Entwicklungen Raum zu lassen.

Zu Artikel 12 a Abs. 2

Abs. 2 enthält die bisher in Artikel 12 Abs. 2 Satz 2 und 3 vorgesehenen Regelungen der Kriegsdienstverweigerung und des Ersatzdienstes, wobei hinter den Worten in Satz 3 „der Streitkräfte" die Worte eingefügt werden „und des Bundesgrenzschutzes". Die Notwendigkeit für diese Einfügung ergibt sich daraus, daß mit der Eröffnung der Möglichkeit einer Verpflichtung zum Dienst im Bundesgrenzschutz, im Hinblick auf die in § 2 b des Gesetzes über den Bundesgrenzschutz und die Einrichtungen von Bundesgrenzschutzbehörden i. d. F. des Gesetzes vom 11. Juli 1965 (Bundesgesetzbl. I S. 603) dem Bundesgrenzschutz zugewiesenen Aufgaben das Recht der Kriegsdienstverweigerung sich auch auf die Grenzschutzdienstpflicht erstrecken muß. Folgerichtig darf auch die Ersatzdienstverwendung nicht im Zusammenhang mit den Verbänden des Bundesgrenzschutzes erfolgen.

Zu Artikel 12 a Abs. 3

Er tritt an die Stelle des von der Bundesregierung vorgeschlagenen Artikels 12 Abs. 2 und begründet die Möglichkeit, durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes Wehrpflichtige zu zivilen Dienstleistungen in neu zu begründende Arbeits- oder zivile Dienstverhältnisse zu verpflichten. Seine Ermächtigung beschränkt sich auf Wehrpflichtige, d. h. nach Absatz 1 auf Männer vom vollendeten achtzehnten Lebensjahr an. Der Rechtsausschuß schlägt vor, hinter dem Wort „Wehrpflichtige" den Halbsatz einzufügen: „die nicht zu einem Dienst nach Absatz 1 oder 2 herangezogen sind." Die Gegenwartsform „sind" soll klarstellen, daß eine bereits früher erfolgte oder erst zukünftig anstehende Heranziehung nach Absatz 1 oder 2 eine Verpflichtung i. S. des Absatzes 3 nicht ausschließt. Der Begriff „zivile Dienstleistungen" enthält gegenüber dem Regierungsentwurf keine sachliche Änderung, die dort ergänzend verwendeten Worte „außerhalb des Wehrdienstes" erscheinen entbehrlich. Von entscheidendem Gewicht ist die Bestimmung, daß solche Verpflichtungen nur für Zwecke der Verteidigung ausgesprochen werden dürfen, wobei, einer Anregung des Bundesrates im ersten Durchgang folgend, ausdrücklich klargestellt werden soll, daß dabei der Schutz der Zivilbevölkerung einbegriffen ist. Daher ist ein im Ausschuß gestellter Antrag, im ersten Halbsatz die Worte „einschließlich des Schutzes der Zivilbevölkerung" zu streichen, abgelehnt worden. Die Vorschrift des Satzes 1 erklärt im Grundsatz solche Verpflichtungen für zulässig nur im Verteidigungsfall. Diese Bestimmung wird freilich ergänzt durch diejenige des Absatzes 5, die — jedoch mit zusätzlichen Maßgaben — u. U. auch eine frühere Heranziehung vorsieht.

Übereinstimmend vertreten der Rechtsausschuß und der Innenausschuß die Auffassung, daß im Regierungsentwurf das sehr wesentliche Erfordernis, daß durch die Dienstverpflichtung die Rechtsstellung

der Arbeitnehmer nicht mehr als unbedingt notwendig verschlechtert werden darf, insoweit unzureichend zum Ausdruck kommt, als er nicht in den vorgeschlagenen Verfassungstext, sondern nur in die Begründung dazu Ausführungen aufgenommen hat. Die von den Ausschüssen beschlossene Fassung des Verfassungstextes sieht deshalb ausdrücklich vor, daß eine Verpflichtung nur „in Arbeitsverhältnisse" zulässig ist. Das bedeutet, daß insoweit die Dienstleistungen in einem Rechtsverhältnis zu erbringen sind, das sich nicht von einem normalen Arbeitsverhältnis unterscheidet, abgesehen davon, daß es nicht durch übereinstimmende Willenserklärungen der Vertragspartner, sondern durch staatlichen Hoheitsakt begründet wird und nicht durch Willenserklärung der Vertragspartner beendet werden kann.

Allerdings kann der Grundsatz, daß die Dienstleistungen auf Grund gesetzlicher Dienstverpflichtung in privatrechtlichen Arbeitsverhältnissen zu erbringen sind, nicht ausnahmslos gelten. Ausnahmen sind erforderlich im Hinblick darauf, daß Dienstleistungen auch zur Wahrnehmung solcher hoheitlichen Aufgaben angefordert werden müssen, die nur in einem öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnis erfüllt werden können. Mit dieser Begrenzung sieht Satz 1 daher die ausnahmsweise Begründung öffentlich-rechtlicher Dienstverhälnisse ausdrücklich vor, wobei er den Zweck der Wahrnehmung polizeilicher Aufgaben besonders anspricht. Die Ausdrucksweise „erfüllt werden können" statt „erfüllt werden dürfen" stellt klar, daß dabei nicht an ein aus allgemeinem Verfassungsrecht abzuleitendes Erfordernis der Begründung öffentlich-rechtlicher Dienstverhältnisse gedacht ist (ein solches wäre im Hinblick auf Artikel 33 Abs. 4 des Grundgesetzes nicht nachzuweisen). Vielmehr kommt es darauf an, ob der Gesetzgeber in pflichtmäßigem Ermessen nach dem sachlichen Zweck der Dienstleistung ein praktisch zwingendes Erfordernis zur Begründung eines öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnisses erkennt.

Aber auch für die Dienstverpflichtung in Arbeitsverhältnisse fügt Satz 2 der bereits in Satz 1 niedergelegten Beschränkung nach dem Verwendungszweck als weitere Maßgabe eine Beschränkung nach dem sachlichen Verwendungsbereich an. Danach sind derartige Dienstverpflichtungen nur zulässig „bei den Streitkräften", d. h. bei ihrem zivilen Hilfspersonal, im Bereich der Versorgung der Streitkräfte sowie bei der öffentlichen Verwaltung. Ferner sollen Dienstleistungen in Arbeitsverhältnissen auch im Bereich der Versorgung der Zivilbevölkerung angefordert werden können; der Rechtsausschuß hielt es insoweit jedoch für geboten, einschränkend gegenüber dem Regierungsentwurf die Maßgabe vorzusehen, daß dies nur zulässig ist, um den lebensnotwendigen Bedarf der Zivilbevölkerung zu decken oder ihren Schutz sicherzustellen. Eine noch weiter ins einzelne gehende Konkretisierung der zulässigen Verwendungszwecke kann nach Auffassung des Rechtsausschusses im Verfassungstext nicht vorgenommen werden. Sie vorzusehen ist Aufgabe des einfachen Gesetzgebers.

Zu Artikel 12 a Abs. 4

Abweichend vom Regierungsentwurf schlägt der Rechtsausschuß mit Mehrheit in engen Grenzen die Möglichkeit vor, auch Frauen zu zivilen Dienstleistungen in Arbeitsverhältnisse zu verpflichten. Die gesundheitliche Betreuung der Verletzten und Kranken in einem Verteidigungsfall ist nur dann einigermaßen gewährleistet, wenn das Pflegepersonal ganz erheblich vermehrt werden kann. Dieser Umstand ist von keiner Seite in Zweifel gezogen worden. Der Dienst in der Gesundheitspflege aber wird und wurde in der Vergangenheit schon immer — auch in Kriegszeiten — ganz überwiegend von Frauen ausgeübt. Auch in Zukunft würde in einem Verteidigungsfall — wie unbestritten ist — das Gesundheitswesen auf die Mithilfe von Frauen in weitem Umfang angewiesen sein.

Der Rechtsausschuß möchte ferner aus Gründen, die an anderer Stelle darzulegen sind, dem Vorschlag des Regierungsentwurfs folgen und die Möglichkeit eines Festhaltens am gegebenen Arbeitsplatz für den Verteidigungsfall außer für Männer auch für Frauen vorsehen. Dann aber könnten soziale Ungerechtigkeiten erwachsen, wenn nicht auch eine gewisse Möglichkeit der Heranziehung von Frauen gegeben wäre, die nicht oder nicht mehr berufstätig sind. Denn mag auch die Berufstätigkeit der Frau in der heutigen Gesellschaft sich mehr und mehr in allen Schichten der Bevölkerung ausbreiten, so bleibt doch die Feststellung zutreffend, daß die wirtschaftlich schlechter gestellten Bevölkerungsgruppen auf eine Berufstätigkeit der weiblichen Familienangehörigen in ungleich stärkerem Maße angewiesen sind als die besser gestellten Bevölkerungskreise. Ein Beschränkung gesetzlicher Arbeitsverpflichtungen für Zwecke der Verteidigung auf Frauen, die im Berufsleben stehen, könnte sich daher im Ergebnis sozial ungerecht auswirken, während die Möglichkeit einer Verpflichtung auch nicht berufstätiger Frauen zu Dienstleistungen in der Gesundheitspflege hier eine Verteilung der zu Verteidigungszwecken erforderlichen Belastungen auf alle Bevölkerungsschichten ermöglichen würde.

Zulässig ist nur die Verwendung zu zivilen Dienstleistungen in den Bereichen der ortsfesten militärischen Lazarettorganisation sowie des zivilen Sanitäts- oder Heilwesens. Die Benennung sowohl des militärischen als auch des zivilen Heilwesens dient der Abgrenzung der Bereiche, für die Verpflichtungen zulässig sein sollen. Durch die Beschränkung auf ortsfeste militärische Lazarette ist die Verwendung in Hauptverbandsplätzen und Feldlazaretten, die stets in Frontnähe liegen, ausgeschlossen.

Wie in den Fällen des Absatzes 3 kann eine Verpflichtung nur durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes und nur in Arbeitsverhältnisse erfolgen. Dabei schien es dem Ausschuß angemessen, die Voraussetzungen, daß der Bedarf an Arbeitskräften auf freiwilliger Grundlage nicht gedeckt werden kann, ausdrücklich in den Verfassungstext aufzunehmen. Dadurch soll sichergestellt werden, daß vor Anwendung von Maßnahmen zur Dienstverpflichtung geprüft wird, ob die erforderlichen Kräfte nicht auch auf freiwilliger Grundlage herangezogen werden

können. Der Ausschuß hält es jedoch nicht für praktikabel, für jeden Einzelfall einer Verpflichtung die Erfüllung einer solchen Voraussetzung besonders darzutun.

Als Altersgrenzen für eine derartige Verpflichtung von Frauen hält der Ausschuß das achtzehnte bzw. das vollendete fünfundfünfzigste Lebensjahr für angemessen.

Satz 2 entspricht in einer rein sprachlich begründeten Neufassung Satz 2 des Artikels 12 Abs. 2 des geltenden Verfassungstextes. Für eine Übernahme des Satzes 1 in Artikel 12 Abs. 3 geltender Fassung ist kein Raum mehr. Die konkrete Umschreibung der zulässigen Verwendung im militärischen Bereich durch die Worte „ortsfesten militärischen Lazarettorganisation" schließt jede Verwendung in der Organisation der Kampfverbände aus.

Zu Artikel 12 a Abs. 5

In den Absätzen 3 und 4 ist grundsätzlich vorgesehen, daß Verpflichtungen nach Maßgabe dieser Bestimmungen im Verteidigungsfall zulässig sind. Mit Mehrheit waren indessen die Mitglieder des Rechtsausschusses und des Innenausschusses der Auffassung, daß eine dementsprechende zeitliche Beschränkung der Zulässigkeit von Dienstverpflichtungen — so wie sie der Entwurf der FDP-Fraktion vorschlägt — den Bedürfnissen einer wirksamen Verteidigungsvorsorge nicht genügen kann. Artikel 115 a Abs. 1 erhebt zur rechtlichen Voraussetzung, daß der Verteidigungsfall frühestens dann festgestellt werden kann, wenn ein Angriff mit Waffengewalt auf das Bundesgebiet unmittelbar droht. Der Bedrohlichkeit einer solchen Situation entsprechend weitreichend sind auch die Veränderungen in der Verfassungsstruktur — insbesondere in föderativer Hinsicht —, die in den Artikeln 115 a folgende an die Feststellung des Verteidigungsfalles geknüpft sind. Infolgedessen ist davon auszugehen, daß der Verteidigungsfall erst in einer aufs äußerste zugespitzten Krisenlage festgestellt wird. Das aber bedeutet, daß dieser Zeitpunkt so spät liegt, daß diejenigen Maßnahmen zur Herstellung der militärischen und zivilen Verteidigungsbereitschaft, die ihrerseits die Heranziehung von Dienstverpflichteten voraussetzen, nicht erst in diesem Zeitpunkt anlaufen können. Die Darstellung der Erfordernisse der Verteidigungsplanung durch Vertreter der mit Aufgaben der zivilen Verteidigung befaßten Bundesministerien sowie des Bundesministeriums der Verteidigung haben die Mehrheit der Mitglieder des Rechtsausschusses und des Innenausschusses davon überzeugt, daß die Anforderung von Dienstverpflichtungen schon gewisse Zeit vorher zulässig sein muß; dies auch deshalb, damit in einer derartigen Situation kein Anreiz gegeben ist, allein der Inanspruchnahme von Dienstverpflichtungen wegen die Feststellung des Verteidigungsfalles früher zu treffen, als sie ohne diese Erwägung geboten wäre. Nach reiflicher Erörterung ist der Rechtsausschuß zu der Überzeugung gelangt, daß durch Begründung materiell-rechtlicher Tatbestandsmerkmale ein solcher Zeitpunkt nicht rechtlich zu fixieren ist; jedenfalls nicht durch Tatbestandselemente, denen eine vergleichbare Bestimmtheit wie denjenigen zukäme, die die Voraussetzungen für die Feststellung des Verteidigungsfalles beschreiben.

In tatsächlicher Hinsicht wird der Zeitpunkt bestimmt durch die Notwendigkeit, Maßnahmen zur Herstellung der erhöhten Verteidigungsbereitschaft zu ergreifen, die ohne Inanspruchnahme von Dienstverpflichtungen nicht verwirklicht werden können. Eine solche Abhängigkeit von der Inanspruchnahme von Dienstverpflichtungen besteht ebenso für eine Reihe von Operationen im Bereich des militärischen Aufmarsches wie für Vorsorgemaßnahmen im Bereiche des Zivilschutzes und der Versorgung der Bevölkerung. Die Problemlage ist daher mit derjenigen vergleichbar, die sich in einigen anderen Bereichen der Verteidigungsgesetzgebung ergibt und mit der sich der vom Rechtsausschuß vorgeschlagene, in das Grundgesetz neu einzufügende Artikel 80 a befaßt. Die dort im einzelnen für die Bestimmung des Zeitpunktes einer Anwendung von Rechtsvorschriften in Verteidigungsgesetzen für die Zeit vor dem Verteidigungsfall vorgesehenen Maßgaben werden kraft Verweisung in Absatz 5 Satz 1 für Dienstverpflichtungen nach Artikel 12 a Abs. 3 (nicht jedoch solche nach Artikel 12 a Abs. 4) übernommen. Das bedeutet, daß wehrpflichtige Männer — nicht jedoch Frauen — im Rahmen des Artikels 12 a Abs. 3 unter bestimmten Voraussetzungen bereits vor Eintritt des Verteidigungsfalles verpflichtet werden können. Der Gesetzgeber muß dann aber die Maßgaben des Artikels 80 a bezüglich der Bestimmung des Zeitpunktes, von dem ab die Anforderung der Dienstverpflichtungen zulässig ist, (ferner die Maßgabe des Artikels 80 a Abs. 2) übernehmen. Dadurch wird von Verfassungs wegen gewährleistet, daß die Anwendung von Verpflichtungsvorschriften vor Eintritt des Verteidigungsfalles der Zustimmung einer qualifizierten Mehrheit des Bundestages bedarf, es sei denn, sie ergebe sich aus einem Beschluß, der im Rahmen eines die Bundesrepublik Deutschland einschließenden Bündnisvertrages von einem internationalen Organ gefaßt wird.

Die Ausnahmeregelung des Satzes 2 trägt dem Umstand Rechnung, daß bestimmte Aufgaben es erfordern, die dafür vorgesehenen Personen auf ihre Verwendung durch entsprechende Ausbildung in normalen Zeiten vorzubereiten. Dies trifft in besonderem Maße für Personen zu, die in einer Polizeireserve Verwendung finden sollen; eine zweckentsprechende Ausbildung ist hier nicht nur im Interesse der Allgemeinheit, sondern auch im eigenen Interesse der Heranzuziehenden geboten. Der Ausschuß war bestrebt, die Ermächtigung des Gesetzgebers für eine Verpflichtung zur Teilnahme an Ausbildungsveranstaltungen in normalen Zeiten in engen Grenzen zu halten. Sie gilt nur für Dienstleistungen wehrpflichtiger Männer im Sinne des Absatzes 3 — also nicht für Frauen —, und auch insoweit nur, als es sich um Dienstleistungen handelt, für die besondere Kenntnisse oder Fertigkeiten erforderlich sind. Mit „besonderen Kenntnissen oder Fertigkeiten" sind solche gemeint, die bei dem für die Verwendung Vorgesehenen nicht vorausgesetzt werden können; die Bestimmung bezieht sich mithin

nicht auf solche Verwendungszwecke, für die zwar Spezialkenntnisse erforderlich sind, ausgebildete Fachkräfte aber ohnehin in Wirtschaft oder Verwaltung zur Verfügung stehen. Der Begriff „Ausbildungsveranstaltungen" soll verdeutlichen, daß die Inanspruchnahme auch in zeitlicher Hinsicht sich in engen Grenzen halten muß. Satz 3 dient der Klarstellung, daß für die Verpflichtung zur Teilnahme an Ausbildungsveranstaltungen die Beschränkungen des Artikels 80 a keine Geltung haben, die Ausbildung also in normalen Zeiten gefordert werden kann.

Zu Artikel 12 a Abs. 6

Absatz 6 ergänzt die in den Absätzen 3 und 4 vorgesehenen Ermächtigungen des Gesetzgebers zur Inanspruchnahme menschlicher Arbeitskraft in der Weise, daß auch die Möglichkeit einer Beschränkung der Freiheit, die Ausübung des Berufs oder den Arbeitsplatz aufzugeben, eröffnet wird. Er ersetzt den von Bundesregierung vorgeschlagenen Artikel 12 Abs. 3.

Satz 1 sieht die Zulässigkeit einer derartigen Beschränkung der Berufsfreiheit für die Zeit des Verteidigungsfalles vor. Die Ermächtigung wird dabei an einige einschränkende Voraussetzungen geknüpft. Es darf von ihr nur Gebrauch gemacht werden, um den Bedarf an Arbeitskräften für die in Absatz 3 genannten Zwecke zu decken. Mithin muß es sich um zivile Dienstleistungen für Zwecke der Verteidigung einschließlich des Schutzes der Zivilbevölkerung in den in Absatz 3 aufgeführten Tätigkeitsbereichen handeln. Hinsichtlich des Personenkreises, der in Anspruch genommen werden kann, beschränkt sich die Vorschrift nicht auf Männer. Damit wird dem Umstand Rechnung getragen, daß der Anteil weiblicher Arbeitnehmer — der bezogen auf die Zahl der abhängig Beschäftigten in der Bundesrepublik Deutschland $^1/_3$ ausmacht — in einigen Berufszweigen, die für die Verteidigung und den Schutz der Zivilbevölkerung besonders wichtig sind, noch weit über dem Durchschnitt liegt; dies gilt z. B. für das Fernmeldewesen und für die Krankenpflege und andere mehr.

Die Ermächtigung des Absatzes 6 ist an die weitere Voraussetzung geknüpft, daß der Gesetzgeber von ihr nur Gebrauch machen darf, soweit der Bedarf an Arbeitskräften auf freiwilliger Grundlage nicht gedeckt werden kann. Hier gilt das zu Absatz 4 Gesagte entsprechend.

Auf Grund der Ermächtigung des Absatzes 6 kann die Fortsetzung einer Tätigkeit gefordert werden, die der Betroffene bisher bereits ausgeübt hatte. Es kann also ein Wechsel des Arbeitsplatzes, ein Wechsel des Berufes, aber auch die Aufgabe jeder Berufstätigkeit überhaupt untersagt werden. Die Bestimmung gilt für Berufstätige aller Art, also für Selbständige, Arbeiter, Angestellte und Beamte. Liegt der Berufstätigkeit ein Beschäftigungsverhältnis zugrunde, so bleibt dessen rechtlicher Charakter, abgesehen von dem Ausschluß der Freiheit seiner Beendigung, unverändert.

Nach eingehenden Erörterungen gelangte der Rechtsausschuß mehrheitlich zu der Überzeugung, daß eine auf den Verteidigungsfall beschränkte Möglichkeit des Festhaltens an lebens- und verteidigungswichtigen Arbeitsplätzen den Erfordernissen der militärischen und der zivilen Verteidigung nicht ausreichend Rechnung tragen würde. Zum Teil handelt es sich um Berufstätigkeiten in Funktionen, deren störungsfreie Wahrnehmung unerläßliche Voraussetzung ist für die Verwirklichung von Maßnahmen zur Herstellung der erhöhten militärischen und zivilen Verteidigungsbereitschaft in einer zugespitzten Krisenlage, die noch nicht die Feststellung des Verteidigungsfalles rechtfertigt. Aber auch soweit es sich um Funktionen handelt, die ihre besondere Bedeutung erst im Verteidigungsfall gewinnen, würde der Zweck der Vorschrift vereitelt werden, wenn von ihr erst im Verteidigungsfalle Gebrauch gemacht werden dürfte, dies nämlich dann, wenn die benötigten Personen ihre Arbeitsplätze bereits verlassen hätten.

Die Mehrheit des Rechtsausschusses hielt es daher für unverzichtbar, unter besonderen Voraussetzungen auch eine gesetzliche Verpflichtung zum Verbleiben im Beruf oder am Arbeitsplatz vor Eintritt des Verteidigungsfalles für zulässig zu erklären. Satz 2 des Absatzes 6 sieht hierfür eine entsprechende Anwendung der Regelung in Absatz 5 Satz 1 vor. Das bedeutet, daß der Gesetzgeber ein Festhalten am Arbeitsplatz vor Eintritt des Verteidigungsfalles vorsehen kann, wenn er die Bestimmung des Zeitpunktes mit der Maßgabe des Artikels 80 a versieht. Die Verweisung in Absatz 6 Satz 2 auf Absatz 5 Satz 1 bezieht sich nur auf diese Maßgaben, nicht auf die Regelung des sachlichen Anwendungsbereiches, der ausschließlich in Absatz 6 selbst bestimmt ist. Von der Ermächtigung zum „vorzeitigen" Festhalten am Arbeitsplatz kann mithin auch Frauen gegenüber Gebrauch gemacht werden.

Die Mehrheit des Rechtsausschusses, die die Möglichkeit eines Festhaltens am Arbeitsplatz vor Eintritt des Verteidigungsfalles vorsehen will, hält diese Entscheidung für um so mehr vertretbar, als die Ermächtigung zum Festhalten am Arbeitsplatz überhaupt an die Voraussetzung gebunden bleibt, daß der Bedarf an Arbeitskräften auf freiwilliger Grundlage nicht gedeckt werden kann. Der Gefahr, daß ohne zwingendes Bedürfnis, das das Arbeitsrecht beherrschende Prinzip der Vertragsfreiheit durchbrochen würde, scheint dadurch hinreichend vorgebeugt.

Zu § 1 Nr. 2 b (Artikel 19 Abs. 4)

Die Vorschrift fügt dem geltenden Absatz 4 des Artikels 19 einen neuen Satz 3 an. Er besagt, daß die in Artikel 10 Abs. 2 Satz 2 getroffene Regelung der Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs zum Schutze der freiheitlichen demokratischen Grundordnung und der Sicherheit des Bundes oder eines Landes durch die Sätze 1 und 2 des Absatzes 4 nicht berührt wird. Sachlich bedeutet das lediglich eine Klarstellung. Der Ausschuß wollte durch den neu angefügten Satz jeden Zweifel darüber ausschließen, ob die Rechtsweggarantie in Satz 1 sich nicht doch auch auf Überwachungsmaßnahmen nach

Artikel 10 Abs. 2 Satz 2 bezieht. Er wollte deutlich machen, daß sich die Rechtsweggarantie auf solche Maßnahmen nicht erstreckt, sondern daß es insoweit mit der Kontrolle durch die von der Volksvertretung bestellten Organe und Hilfsorgane sein Bewenden hat.

Zu § 1 Nr. 2 bb (Artikel 20 Abs. 4)

Im Rahmen der Beratungen der Notstandsverfassung ist wiederholt, insbesondere vom Innenausschuß, die Anregung gemacht worden, eine ausdrückliche Regelung des Widerstandsrechtes in das Grundgesetz aufzunehmen. Der Rechtsausschuß hat sich nach eingehenden Erörterungen entschlossen, dieser Anregung nachzukommen. Er folgt damit dem Beispiel deutscher Landesverfassungen (Artikel 147 der Hessischen Verfassung, Artikel 19 der Verfassung der Freien Hansestadt Bremen, Artikel 23 Abs. 3 der Verfassung von Berlin) sowie ausländischer Verfassungen (wie z. B. derjenigen einiger Bundesstaaten der Vereinigten Staaten von Amerika oder der französischen Verfassung, als deren Bestandteil die Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte vom 26. August 1789 gilt).

Zur Wiederherstellung der verfassungsmäßigen Ordnung wird der Widerstand des Staatsvolkes im Verfassungstext nunmehr ausdrücklich zugelassen. Die Grundsätze eines Widerstandsrechts sind bereits in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (vgl. BVerfGE 5 S. 85 f., Leitsatz 10) entwickelt worden. Dem Ziel der Notstandsverfassung, den Rückgriff auf ungeschriebene Verfassungsgrundsätze durch ausdrückliche Regelungen zu erübrigen, entspricht es, das Widerstandsrecht in den Verfassungstext aufzunehmen.

Der Rechtsausschuß hatte zunächst erwogen, die Bestimmung als Artikel 19 a in das Grundgesetz einzufügen. Er schlägt jedoch nunmehr dem Bundestag vor, das Widerstandsrecht als Absatz 4 in Artikel 20 des Grundgesetzes zu regeln. Dafür war die Erwägung maßgebend, daß in den Absätzen 1 bis 3 dieses Artikels das durch das Widerstandsrecht geschützte Rechtsgut, nämlich die freiheitliche demokratische Grundordnung, definiert ist. Die Einfügung an dieser Stelle steht dem Grundrechtscharakter der Bestimmung nicht entgegen. Auch andere Grundrechte regelt das Grundgesetz außerhalb des Grundrechtsabschnittes, z. B. Artikel 33, Artikel 103 und Artikel 104.

Als Rechtsgut geschützt werden insbesondere die Verfassungsgrundsätze der Demokratie, des Sozialstaates, einer bundesstaatlichen Gliederung, der Volkssouveränität und der Mitwirkung des Volkes an der politischen Willensbildung in Wahlen und Abstimmungen, der Gewaltenteilung und des Rechtsstaates. Ein — nach Artikel 79 Abs. 3 des Grundgesetzes unabänderlicher — Bestandteil dieser rechtsstaatlichen Ordnung ist auch die Bindung der Staatsgewalt an Grundrechte.

Das Widerstandsrecht ist gegeben bei Bestrebungen, die darauf hinzielen, einen oder alle diese Verfassungsgrundsätze zu beseitigen. Es macht keinen Unterschied, ob die Bestrebungen unter Mißbrauch oder Anmaßung staatlicher Machtbefugnisse (Staatsstreich „von oben") oder durch revolutionäre Kräfte aus dem nichtstaatlichen Bereich (Staatsstreich „von unten") erfolgen, ferner, ob sie sich gegen verfassungsmäßige Organe der Staatsgewalt oder gegen die Bevölkerung richten, dann endlich, ob sie sich der Anwendung oder Androhung von Gewalt, des Machtmißbrauchs oder anderer Mittel bedienen. Der Begriff „unternehmen" umfaßt den Versuch ebenso wie die Vollendung. Mit Rücksicht auf seine Zweckrichtung ist das Widerstandsrecht als ein Recht für Deutsche ausgestaltet.

In einer rechtsstaatlichen Ordnung kann ein Widerstandsrecht stets nur ein äußerstes Notrecht darstellen, das erst dann gegeben ist, „wenn alle von der Rechtsordnung zur Verfügung gestellten Rechtsbehelfe so wenig Aussicht auf wirksame Abhilfe bieten, daß die Ausübung des Widerstandes das letzte verbleibende Mittel zur Erhaltung oder Wiederherstellung des Rechts ist," so das Bundesverfassungsgericht in der erwähnten Entscheidung. Diese Beschränkung bringt die vom Rechtsausschuß vorgeschlagene Formulierung: „wenn andere Abhilfe nicht möglich ist" zum Ausdruck.

Schließlich hat der Ausschuß erwogen, dem Widerstandsrecht eine Widerstandspflicht zuzuordnen. Er hält jedoch mit Mehrheit diese Konzeption für nicht realisierbar, weil sie für die Betroffenen in vielen Fällen eine unzumutbare Belastung darstellen würde.

Zu § 1 Nr. 2 c (Artikel 35)

Der Rechtsausschuß schließt sich der Auffassung der Bundesregierung an, daß das Verhältnis von Bund und Ländern und der Länder zueinander bei Hilfeleistungen, bei einer Naturkatastrophe oder bei einem besonders schweren Unglücksfall der grundgesetzlichen Regelung bedarf. Eine solche Regelung ist insbesondere für den Fall des überregionalen Inneren Notstandes und der Verwendung der Bundeswehr und des Bundesgrenzschutzes zu Hilfeleistungen erforderlich. Er ist jedoch der Auffassung, daß diese Frage nicht im Zusammenhang mit der Bundesverwaltung (VIII. Abschnitt des Grundgesetzes), sondern vielmehr im Rahmen des Bund-Länderverhältnisse (II. Abschnitt des Grundgesetzes) geregelt werden sollte. Da die den Katastrophenfall betreffenden Ergänzungen vornehmlich das Zusammenwirken zwischen Bund und Ländern und den Ländern untereinander betreffen, schlägt der Ausschuß vor, die Regelung an Artikel 35 des Grundgesetzes anzufügen.

In der Sache hält der Ausschuß im wesentlichen am Vorschlag der Bundesregierung fest.

Zu Artikel 35 Abs. 2

Die Bekämpfung einer Naturkatastrophe oder die Hilfe in einem besonders schweren Unglücksfall ist nach der grundgesetzlichen Zuständigkeitsverteilung in erster Linie Ländersache. Absatz 2 sieht daher vor, daß ein betroffenes Land Polizeikräfte anderer Länder, Kräfte und Einrichtungen anderer Verwaltungen (des Bundes oder der Länder) sowie des

Bundesgrenzschutzes und der Streitkräfte anfordern kann. Die Entscheidung darüber, ob der Anforderung entsprochen werden kann, verbleibt zwar der angegangenen Landesregierung bzw. Bundesregierung. Es kann sein, daß der Anforderung wegen akuten dringenden Eigenbedarfs nicht entsprochen werden kann; aus dem Verfassungsprinzip der Bundestreue, das Bund und Länder und auch die Länder untereinander wechselseitig verpflichtet, ergibt sich jedoch im Grundsatz, daß die Anforderung nicht ohne hinreichenden sachlichen Grund verweigert werden kann.

Die zur Verfügung gestellten Kräfte anderer Länder und des Bundes unterstehen den Rechtsnormen des im Einsatzland geltenden Landespolizeirechts. Die Verwendung der Streitkräfte „zur Hilfe" umfaßt nach einhelliger Auffassung des Rechtsausschusses auch die Wahrnehmung der im Rahmen eines solchen Einsatzes durchweg anfallenden Aufgaben polizeilicher Art, wie z. B. Absperrungen von gefährdeten Grundstücken und Verkehrsregelungen.

Das Weisungsrecht der zuständigen Bundes- und Landesorgane gegenüber den von ihnen zur Verfügung gestellten Vollzugskräften bleibt auch während der Hilfeleistung erhalten. Jedoch muß sich die Verwendung der Hilfskräfte den Zielen der für die Katastrophenabwehr zuständigen Landesbehörden anpassen. Es ist also ein einvernehmliches Zusammenwirken zwischen den Behörden des betroffenen Landes und den zur Verfügung gestellten Hilfskräften erforderlich.

Zu Artikel 35 Abs. 3

Absatz 3 regelt den Fall, daß die Naturkatastrophe oder der Unglücksfall einen Umfang hat, daß dadurch das Gebiet mehr als eines Landes gefährdet ist. Insoweit vom Regierungsentwurf abweichend hielt es der Rechtsausschuß nach längeren Erörterungen in bezug auf das Verhältnis zwischen Bundesregierung und Landesregierungen für ausreichend, aber auch für erforderlich, der Bundesregierung die Befugnis zu geben, Landesregierungen die Weisung zu erteilen, ihre Polizeikräfte anderen Ländern zur Verfügung zu stellen. Im übrigen soll die Bundesregierung die Befugnis erhalten, Einheiten des Bundesgrenzschutzes und der Streitkräfte zur Unterstützung der Polizeikräfte einzusetzen.

Für die Leitung des Einsatzes der zur Hilfeleistung entsandten Kräfte gilt das zu Absatz 2 Gesagte entsprechend. Die Ausschöpfung der Befugnisse der Bundesregierung ist zudem an die Maßgabe geknüpft, daß dies zur wirksamen Bekämpfung (der Naturkatastrophe oder des Unglücksfalles) erforderlich ist. Absatz 3 Satz 2 sieht schließlich vor, daß die auf Grund der außerordentlichen Vollmachten der Bundesregierung getroffenen Maßnahmen jederzeit auf Verlangen des Bundesrates, im übrigen unverzüglich nach Beseitigung der Gefahr aufzuheben sind.

Zu Artikel 48 (FDP-Entwurf)

Die Fraktion der FDP hatte beantragt, dem Artikel 48 GG einen neuen Absatz 4 anzufügen, wonach im Falle von Behinderungen alle Dienststellen des Bundes einschließlich der Streitkräfte verpflichtet werden sollten, die Abgeordneten des Bundestages und die Mitglieder des Bundesrates an den Tagungsort zu bringen und ihnen die Ausübung ihres Mandats zu ermöglichen. Nach der Zusage im Ausschuß, daß eine entsprechende Regelung in einem Ausführungsgesetz zu Artikel 48 vorgenommen werden sollte, das initiativ einzubringen sei, hat die FDP ihren Antrag zurückgezogen.

Zu § 1 Nr. 3 (Artikel 53 a)

Nach den Vorstellungen des Rechtsausschusses soll ein gemeinsamer Ausschuß gebildet werden, der als Verfassungsorgan im Verteidigungsfall an die Stelle von Bundestag und Bundesrat treten soll, wenn dem Zusammentritt des Bundestages unüberwindliche Hindernisse entgegenstehen oder wenn er beschlußunfähig ist. Nach den Vorstellungen des Rechtsausschusses soll dieser Ausschuß zwar schon in Normalzeiten gebildet werden, Handlungsbefugnisse aber erst dann erhalten, wenn der Bundestag nicht mehr handeln kann. Dementsprechend empfiehlt der Ausschuß, den Artikel 53 a Abs. 1 und 2 in der vom Ausschuß erarbeiteten Fassung anzunehmen. Die Absätze 3 und 4 entfallen; an ihre Stelle soll nach dem Vorschlag des Ausschusses der neue Artikel 80 a des Grundgesetzes treten. Statt des „Gemeinsamen Ausschusses" hatte die FDP vorgeschlagen, ein „Notparlament" zu schaffen, das aus 44 Mitgliedern des Bundestages und aus 11 Mitgliedern des Bundesrates bestehen sollte. Jeder Abgeordnete des Bundestages und jedes Mitglied des Bundesrates sollte das Recht haben, an jeder Sitzung des Notparlamentes teilnehmen und das Wort ergreifen zu können. Das Weisungsrecht der Landesregierungen sollte bestehen bleiben; die Abstimmung sollte grundsätzlich nach getrennten Bänken stattfinden (s. Artikel 115 b des FDP-Entwurfes). Der Rechtsausschuß hat sich übereinstimmend mit der Bundesregierung und mit seinem Entwurf aus der 4. Wahlperiode für das kleinere und daher handlungsfähigere Gremium entschieden. Lange öffentliche Beratungen sind nach seiner Auffassung nach Ausschaltung des Bundestages im Verteidigungsfall der dann bestehenden Situation nicht mehr angemessen und gefährden die parlamentarische Mitwirkung überhaupt. Er ist auch der Auffassung, daß dem zu schaffenden zahlenmäßig nicht sehr umfangreichen Gremium das System der Abstimmung nach getrennten Bänken weniger entspricht, als das System der einheitlichen Wahrnehmung der Rechte beider Häuser des deutschen Parlaments, wobei die Gewichtung der Zusammensetzung, die verschiedenartige Beteiligung von Bundestag und Bundesrat an der Gesetzgebung so gut wie möglich widergespiegelt wird und auch die Zustimmung des Bundesrates gefunden hat.

Die Fragen der Bestellung der Stellvertreter, ihre Teilnahme an den Sitzungen des Gemeinsamen Ausschusses und der Bedingungen, unter denen Mitglieder des Bundestages, die dem Gemeinsamen Ausschuß nicht angehören, an dessen Sitzungen teilnehmen können oder unter denen die Öffentlichkeit hergestellt werden kann, müssen nach Auffassung der Mehrheit des Rechtsausschusses in der Ge-

schäftsordnung des Gemeinsamen Ausschusses geregelt werden.

Da die von der Fraktion der FDP mit dem Begriff „Notparlament" verbundenen Vorstellungen erheblich von den Regelungen abweichen, die der Rechtsausschuß für den Gemeinsamen Ausschuß getroffen hat, hat sich der Rechtsausschuß auch nicht entschließen können, den Gemeinsamen Ausschuß „Notparlament" zu nennen.

Zu Artikel 53 a Abs. 1

Diese Vorschrift entspricht weitgehend dem Vorschlag der Bundesregierung. Die vom Bundestag zu bestimmenden Mitglieder sollen entsprechend dem Stärkeverhältnis der Fraktionen mit einfacher Mehrheit und nicht, wie die Bundesregierung vorgeschlagen hatte, mit 2/3 Mehrheit bestimmt werden.

Die Fraktion der FDP hat in diesem Zusammenhang verlangt, daß im Gemeinsamen Ausschuß zwar gemeinsam beraten, aber getrennt abgestimmt werden soll. Der Ausschuß hat eine gemeinsame Abstimmung mit der Verfassung für vereinbar erklärt und daher den Antrag abgelehnt.

Zu Artikel 53 a Abs. 2

Die Vorschrift regelt die Unterrichtung des Gemeinsamen Ausschusses durch die Bundesregierung. Das Recht auf Unterrichtung durch die Bundesregierung ist das einzige Recht des Gemeinsamen Ausschusses, solange der Bundestag noch handlungsfähig ist.

Der FDP-Antrag, dieses Informationsrecht ganz zu streichen, wurde abgelehnt, da gerade die laufende Information der Funktionsfähigkeit des Gemeinsamen Ausschusses diene.

Dieses Informationsrecht geht nicht zu Lasten des Informationsrechtes des Bundestages und der Ausschüsse nach Artikel 43 Abs. 1. Dies wird durch Satz 2 des Absatzes 2 von Artikel 53 a ausdrücklich klargestellt.

Zu § 1 Nr. 4, 5 und 6

Die empfohlenen Streichungen entsprechen dem Vorschlag der Bundesregierung.

Zu § 1 Nr. 6 a (Artikel 80 a)

Diese Bestimmung wurde vom Rechtsausschuß erarbeitet. Mit ihr soll der Begriff des „Spannungsfalls" in die Verfassung eingefügt werden. Unter Spannungsfall wird eine Zeit erhöhter internationaler Spannungen verstanden, die die Herstellung erhöhter Verteidigungsbereitschaft erforderlich macht. Der Ausschuß hat sich entgegen anderslautenden Anregungen der Auffassung der Bundesregierung angeschlossen, daß in bestimmten Fällen Maßnahmen zur Herstellung der erhöhten Verteidigungsbereitschaft auch schon vor dem Verteidigungsfall getroffen werden müssen. Nach dem Entwurf der Bundesregierung soll die Herstellung der erhöhten Verteidigungsbereitschaft in der Weise bewältigt werden, daß die Bundesregierung für die erforderlichen Maßnahmen die Zustimmung des Gemeinsamen Ausschusses einholt. Handelte die Bundesregierung im Rahmen eines Bündnisvertrages, so hatte sie den Gemeinsamen Ausschuß zu hören. Jene Konzeption, die der Bundesregierung ein hohes Maß von Flexibilität erhielt und gleichzeitig eine parlamentarische Kontrolle auch exekutiver Maßnahmen möglich machte, stieß in den Beratungen des Ausschusses auf schwerwiegende Bedenken. Es setzte sich die Auffassung durch, daß die Zuweisung dieser Befugnisse an den Gemeinsamen Ausschuß in einer Zeit, in der der Bundestag voll handlungsfähig sei, mit dessen verfassungsmäßiger Funktion als Organ der politisch parlamentarischen Kontrolle nicht zu vereinbaren wäre, sondern daß der Bundestag diese Kontrolle selbst ausüben muß. Auf der anderen Seite machte sich der Ausschuß die Auffassung der Bundesregierung zu eigen, daß diese in einer Zeit erhöhter internationaler Spannungen in einer Art und Weise handeln können muß, die der jeweiligen Situation soweit wie möglich angepaßt ist. Der Ausschuß ist überzeugt, daß der vorgeschlagene Artikel 80 a dem Erfordernis der parlamentarischen Kontrolle ebenso Rechnung trägt wie dem der Flexibilität.

Durch Artikel 80 a wird eine neue Kategorie von Bundesgesetzen geschaffen, nämlich solche, die nur nach Maßgabe dieses Artikels anzuwenden sind. In der Sache hat es diese Kategorie von Gesetzen schon bisher gegeben. Es handelt sich dabei um Vorschriften, deren Anwendbarkeit von einem besonderen Feststellungsbeschluß der Bundesregierung abhängig war (Beispiele: § 1 Abs. 2 und § 83 des Bundesleistungsgesetzes, § 6 Abs. 6, § 21 a Abs. 5 und § 49 Abs. 1 des Wehrpflichtgesetzes, § 8 Abs. 2 des Gesetzes über das Zivilschutzkorps, § 5 Abs. 2 Nr. 3 des Wirtschaftssicherstellungsgesetzes, § 6 Abs. 2 Nr. 3 des Verkehrssicherstellungsgesetzes und § 7 Abs. 2 Nr. 3 des Ernährungssicherstellungsgesetzes). Da unter dem Stichwort „Spannungsfall" eine bestimmte Kategorie von Gesetzen angesprochen ist, hat sich der Rechtssausschuß entschlossen, die Bestimmung im VII. Abschnitt „Die Gesetzgebung des Bundes" unterzubringen.

Zu Artikel 80 a Abs. 1

Es sind drei Kategorien von Vorschriften zur Herstellung erhöhter Verteidigungsbereitschaft zu unterscheiden:

1. Gesetze, deren Anwendung in die alleinige Verantwortung der Regierung fällt,
2. Gesetze, die nur nach Maßgabe des Artikels 80 a angewandt werden dürfen,
3. Bestimmungen des Grundgesetzes, die nur nach Maßgabe dieses Artikels angewandt werden dürfen.

Die Einordnung von Gesetzen zur Herstellung erhöhter Verteidigungsbereitschaft soll sich der Bundestag nach den Vorstellungen des Rechtsausschusses selbst vorbehalten. Der Rechtsausschuß geht dabei von der Erwägung aus, daß nicht alle gesetzlich vorgesehenen Maßnahmen, die der Herstellung der erhöhten Verteidigungsbereitschaft dienen, vor ihrer Anwendung der nochmaligen Zustimmung des Parlaments bedürfen. Das gilt z. B. für solche Maßnahmen, die weder in außerordentlicher Weise in

die Freiheitssphäre angreifen, noch innen- oder außenpolitisch eine Beunruhigung auslösen können. Bei Maßnahmen, die diese Folgen haben können, möchte der Bundestag jedoch die Möglichkeit haben, sie einerseits unter normalen Bedingungen beraten und beschließen zu können, andererseits aber ihre Anwendbarkeit von einer nochmaligen parlamentarischen Beschlußfassung abhängig zu machen. Nach der Konzeption des Rechtsausschusses steht es dem Bundestag frei zu entscheiden, welche Maßnahmen er in welche Kategorie einordnet.

Der Rechtsausschuß schlägt jedoch vor, eine Art von Maßnahmen der Disposition des einfachen Gesetzgebers zu entziehen und ihre Anwendung an die vorherige Zustimmung des Bundestages zu binden. Es handelt sich hier um die Verpflichtung zu zivilen Dienstleistungen für Zwecke der Verteidigung einschließlich des Schutzes der Zivilbevölkerung vor Eintritt des Verteidigungsfalles. Der Rechtsausschuß ist der Auffassung, daß die Heranziehung zu zivilen Dienstleistungen außerhalb des Verteidigungsfalles in jedem Fall von einem vorherigen Beschluß des Bundestages abhängen muß.

Der Beschluß bedarf einer Mehrheit von zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen. Das gleiche gilt, wenn die Bundesregierung ermächtigt werden soll, alle Bestimmungen zur Herstellung der erhöhten Verteidigungsbereitschaft uneingeschränkt anzuwenden (Feststellung des Spannungsfalles). Sollen dagegen nur einzelne der in Artikel 80 a gesperrten Vorschriften angewandt werden können, so muß der Bundestag der Anwendung jeder einzelnen Vorschrift mit einfacher Mehrheit zustimmen.

Der Ausschuß hat sich nicht der Überlegung angeschlossen, in Absatz 1 eine Automatik in der Weise einzuführen, daß der Spannungsfall automatisch nach 4 Wochen außer Kraft tritt, wenn er nicht ausdrücklich verlängert wird. Entscheidend war hierbei die Überlegung, daß die Bewältigung und die Beendigung des Spannungsfalles nicht dadurch erleichtert würde, daß u. U. mehrfach hintereinander in Abständen von vier Wochen Debatten über den Stand der internationalen Spannungen geführt werden müßten. Nach Ansicht der Ausschußmehrheit ist das Recht des Bundestages, den Spannungsfall jederzeit mit einfacher Mehrheit für beendet zu erklären, das geeignetere Verfahren zur Lösung dieses Problems.

Zu Artikel 80 a Abs. 2

Diese Bestimmung sieht vor, daß der Bundestag auch die Aufhebung von Regierungsmaßnahmen verlangen kann, die den Maßgaben des Absatzes 1 unterworfen werden. Darin liegt eine Verstärkung der dem Bundestag gegenüber der Exekutive nach allgemeinem Verfassungsrecht zukommenden Rechtsstellung, nach der dem Bundestag gegenüber Maßnahmen der Exekutive, sieht man von seinem Recht zur Gesetzgebung ab, nur ein Einfluß mit politischer, nicht aber mit rechtsverbindlicher Wirkung gegeben ist.

Zu Artikel 80 a Abs. 3

Absatz 3 trägt der Tatsache Rechnung, daß die Bundesrepublik Deutschland nach den Vereinbarungen in Bündnisverträgen, denen sie beigetreten ist, gehalten sein kann, Maßnahmen zur Herstellung der erhöhten Verteidigungsbereitschaft zu treffen. Gedacht ist hier z. B. an die nach gewissen Grundsätzen abgestufte Auslösung bestimmter Mobilmachungsmaßnahmen durch den NATO-Rat, wie sie in dem gegenwärtig innerhalb der NATO bestehenden System der Alarmplanung vorgesehen ist. Zu denken wäre jedoch nicht nur an Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland im Rahmen der NATO, sondern auch in etwaigen ähnlichen Verteidigungsbündnissen der Zukunft. Nach Auffassung der Mehrheit des Rechtsausschusses kann die Erfüllung völkerrechtlicher Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland, die durch Beschlüsse eines von den Bündnispartnern konstituierten internationalen Organs begründet werden, nicht noch zusätzlich von der Zustimmung des deutschen Parlaments abhängig gemacht werden. Eine derartige innerstaatliche Bindung der Bundesregierung könnte zu starken zeitlichen Verzögerungen führen und die Bündnisfähigkeit der Bundesrepublik beeinträchtigen. Dementsprechend schlägt der Rechtsausschuß in Absatz 3 des Artikels 80 a vor, daß abweichend von Absatz 1 die Anwendung solcher Rechtsvorschriften auch auf der Grundlage und nach Maßgabe eines Beschlusses zulässig ist, der von einem internationalen Organ im Rahmen eines Bündnisvertrages gefaßt wird. Nach Auffassung des Rechtsausschusses ist durch die Formulierung von Absatz 3 Satz 1 klargestellt, daß die Bundesregierung keine Sonderermächtigung erhält. Durch die Worte „nach Maßgabe" in Absatz 3 Satz 1 ist festgelegt, daß die Bundesregierung ohne Mitwirkung des Parlaments im innerstaatlichen Bereich nur die Maßnahmen treffen kann, die der Beschluß des internationalen Organs ausdrücklich vorsieht.

Der Rechtsausschuß hat mit Mehrheit davon Abstand genommen, dem Bundestag das Recht zu geben, von der Bundesregierung die Aufhebung der nach Maßgabe des Beschlusses des internationalen Organs getroffenen Maßnahmen zu verlangen, wie es der Regierungsentwurf in Artikel 53 a Abs. 4 vorsieht. Bei Bestehen eines derartigen Aufhebungsrechtes wäre die Bundesregierung nicht in der Lage, eine Gewähr für die Erfüllung ihrer völkerrechtlich begründeten Verpflichtungen zu bieten. Die jederzeitige einseitige Aufhebung würde die Bündnispartner mit einem unzumutbaren Risiko belasten. Andererseits wäre dem Parlament die Ausübung des Aufhebungsrechtes so lange, als der Beschluß des internationalen Organs besteht, nicht möglich, da es dann vertragsbrüchig werden könnte. Dementsprechend sieht Satz 2 des Absatzes 3 vor, daß insoweit die Befugnis des Bundestages, ein Aufhebungsverlangen zu stellen, nicht gilt.

Zu § 1 Nr. 6 b (Artikel 87 a)

Der Rechtsausschuß schlägt vor, die Bestimmungen über den Einsatz der Streitkräfte — abgesehen vom Fall der Katastrophenhilfe — in einem Artikel zusammenzufassen. Hierfür eignet sich Artikel 87 a. Dabei sollte auch einbezogen werden die Regelung über den Einsatz der Streitkräfte im Innern; der Ausschuß hat zwar auch erörtert, diese Regelung anstelle

des Artikels 143 geltender Fassung in das Grundgesetz einzufügen, war aber mit Mehrheit der Auffassung, daß eine Vorschrift von so grundsätzlicher Bedeutung innerhalb der Übergangs- und Schlußbestimmungen des Grundgesetzes nicht am Platze wäre.

Zu Artikel 87 a Abs. 1

Ohne wesentliche sachliche Änderung wird der Inhalt der geltenden Fassung des Artikels 87 a, um ihn systematisch der Neuregelung einzufügen, in zwei Sätze aufgelöst, von denen Satz 1 nunmehr als Kompetenzvorschrift ausgestaltet wird, während Satz 2 haushaltsrechtliche Maßgaben aufnimmt.

Zu Artikel 87 a Abs. 2

Die Bestimmung behält die Zuweisung von Vollzugsbefugnissen an die Streitkräfte außer zur Verteidigung einer ausdrücklichen Regelung im Grundgesetz vor. Dadurch soll eine Ableitung ungeschriebener Zuständigkeiten aus der Natur der Sache ausgeschlossen werden, nicht dagegen Befugnisse, die sich aus einem Wortzusammenhang mit der Verteidigungskompetenz ergeben (vgl. die Ausführungen zu Absatz 3). Mit „Verteidigung" ist hier nur die militärische Verteidigung (einschließlich der Ausbildung dafür) gemeint. Die Bestimmung beschränkt nur den „Einsatz" der Streitkräfte, d. h. ihre Verwendung als Mittel der vollziehenden Gewalt. Verwendungen, die keinen Einsatz in diesem Sinne darstellen, z. B. zur freiwilligen Erntehilfe oder bei repräsentativen Anlässen, werden von dieser Bestimmung nicht berührt.

Zu Artikel 87 a Abs. 3

Diese Bestimmung gibt den Streitkräften im Verteidigungsfall und im Spannungsfall die Befugnis, zivile Objekte zu schützen und Aufgaben der Verkehrsregelung wahrzunehmen.

Hierzu ist folgendes zu bemerken:

1. Der Schutz militärischer Objekte gegen Angriffe Dritter, gleichgültig, ob diese Angehörige der gegnerischen Streitkräfte oder sonstige Störer sind, gehört zum Verteidigungsauftrag der Streitkräfte.
2. Der Schutz gegen Angriffe der Angehörigen fremder Streitkräfte ist die Aufgabe der Bundeswehr, gleichgültig, ob das Ziel eines solchen Angriffes ein militärisches oder ziviles Objekt ist. Die Abwehr gegnerischer Streitkräfte ist niemals die Aufgabe der Polizei.
3. Der Schutz von zivilen Objekten gegen Störungen von dritter „ziviler" Seite ist das Amt der Polizei. Die Streitkräfte können jedoch zu solchem Objektschutz herangezogen werden, wenn
   a) die Übernahme des Schutzes zur Erfüllung ihres Verteidigungsauftrages erforderlich ist, wenn die zivilen Einrichtungen von den Streitkräften zur Erfüllung ihres Verteidigungsauftrages mitbenutzt werden und wenn mit gegnerischen Angriffen auf diese Objekte zu rechnen ist. Wegen der für solche Situationen zu erwartenden Knappheit an polizeilichem Schutzvollzugspersonal erscheint es angebracht, daß die Angehörigen der Streitkräfte dann nicht nur den Schutz dieser Anlagen gegen militärische Angriffe, sondern auch gegen zivile Störungen übernehmen, denn sonst müßte man auch noch Polizei zum Schutz dieser Objekte heranziehen. Die Übernahme der Schutzfunktion der Streitkräfte für zivile Objekte liegt auch aus einem anderen Grunde im Interesse der Polizei. Es wird sich nicht immer leicht unterscheiden lassen, ob ein Angriff von Angehörigen gegnerischer Streitkräfte oder von zivilen Störern ausgeht. Nach der vom Rechtsausschuß vorgeschlagenen Regelung würden die Streitkräfte im Verteidigungs- und Spannungsfall in jedem Falle das Recht zum Einschreiten haben, während sich die Polizei auf die Abwehr von Störern bei militärisch nicht gefährdeten Objekten beschränken kann, so daß sie nicht Gefahr läuft, in bewaffnete Auseinandersetzungen mit Angehörigen fremder Streitkräfte hineingezogen zu werden.
   b) Der zweite Fall des Absatzes 3 betrifft den Schutz von zivilen Objekten, die für die Streitkräfte, nicht für die Erfüllung ihres Verteidigungsauftrages erforderlich sind, gegen zivile Störer. Im Gegensatz zum Falle a) steht diese Befugnis den Streitkräften nicht von verfassungswegen und automatisch zu, sondern sie kann den Streitkräften von einem bestimmten Zeitpunkt ab übertragen werden. Die Form der Übertragung (durch Rechtsnorm oder Verwaltungsvereinbarung) läßt die Bestimmung offen. Die Übertragung dieser Befugnisse an die Streitkräfte ist jedoch an die Mitwirkung ziviler Stellen gebunden, und die Befugnisse müssen im Zusammenwirken mit zivilen Stellen ausgeübt werden. Auch hier ist eine Verwicklung der Polizei durch ihr Zusammenwirken mit der Bundeswehr in Kampfhandlungen mit gegnerischen Streitkräften nicht zu befürchten, da es sich auch hier um eine Ausdehnung der Befugnisse der Streitkräfte zur Abwehr ziviler Störungen, nicht aber um eine Ausdehnung der Befugnisse der Polizei auf die Abwehr militärischer Angriffe handelt. Nach den Bestimmungen des Grundgesetzes, auch in der Fassung der Notstandsnovelle, bleibt die Abwehr eines gegnerischen Angriffs ausschließlich Aufgabe der Bundeswehr bzw. des Bundesgrenzschutzes, wobei die Polizei nicht mitzuwirken hat.

Außer dem Schutz ziviler Objekte führt Absatz 3 Satz 1 noch „Aufgaben der Verkehrsregelung" an. Damit sind nicht die Befugnisse zur Sicherung geschlossener Verbände der Streitkräfte gemeint, die sich nach Auffassung des Ausschusses unmittelbar aus dem Verteidigungsauftrag der Streitkräfte ableiten lassen. Die Vorschrift soll vielmehr die Möglichkeit schaffen, Angehörige der Streitkräfte, die an Verkehrswegen eingesetzt sind und die Aufgabe haben, die Bewegungsfreiheit militärischer Einheiten und Verbände zu sichern, auch Aufgaben der zivilen Verkehrsregelung auf diesen Verkehrswegen für die Zeitabschnitte anzuvertrauen, in denen die Ver-

kehrswege von den Streitkräften nicht in Anspruch genommen werden. Dadurch soll vermieden werden, daß neben den zur militärischen Verkehrsregelung abgestellten Soldaten auf diesen Straßen noch zivile Polizeibeamte zur Regelung des zivilen Verkehrs Dienst tun müssen.

Zu Artikel 87 a Abs. 4

Die öffentlichen Anhörungen haben zur Überzeugung des Rechtsausschusses ergeben, daß gegenüber schweren Erscheinungsformen innerer Unruhen die Polizeikräfte der Länder personell und waffenmäßig nicht zureichend ausgestattet sind. Die Annahme, daß in der Bundesrepublik nicht mit derartigen Erscheinungen zu rechnen sei, bildet nach Auffassung des Rechtsausschusses keine ausreichende Rechtfertigung dafür, auf eine entsprechende Vorsorge in der Verfassung zu verzichten. Da damit zu rechnen ist, daß in einer derartigen Krisenlage auch die Kräfte des Bundesgrenzschutzes nur in beschränktem Umfange zur Unterstützung der Polizeikräfte der Länder eingesetzt werden können, hielt es der Rechtsausschuß für unumgänglich, unter gewissen Umständen als äußerstes Mittel zur Aufrechterhaltung der freiheitlichen demokratischen Grundordnung den Einsatz der Streitkräfte im Innern zuzulassen. Der Ausschuß schlägt jedoch dafür eine Regelung vor, die von der Konzeption, welche der Regierungsentwurf für Artikel 91 vorgesehen hat, nicht unerheblich abweicht.

In Übereinstimmung mit der Konzeption des Regierungsentwurfs setzt Absatz 4 freilich voraus, daß der Einsatz zur Abwehr einer drohenden Gefahr für den Bestand oder die freiheitliche demokratische Grundordnung des Bundes oder eines Landes, mithin in einer Lage erfolgt, die die Voraussetzungen eines Inneren Notstandes im Sinne des Artikels 91 GG erfüllt. Während der Regierungsentwurf den Einsatz der Streitkräfte in solchen Situationen nur zur Bekämpfung eines bewaffneten Aufstandes für zulässig erklären wollte, schlägt der Rechtsausschuß vor, die zulässigen Einsatzzwecke einerseits auf die „Bekämpfung von Gruppen militärisch bewaffneter Aufständischer" zu beschränken, andererseits auf den „Schutz von zivilen Objekten" auszudehnen. Für die Beschränkung war die Erwägung maßgebend, daß erst bei militärischer Bewaffnung einer Gruppe von Aufständischen eine Lage entstehen kann, derer die ordentlichen Polizeikräfte nicht mehr Herr werden können.

Für die Erweiterung des zulässigen Einsatzzweckes war folgende Erwägung maßgeblich:

Die Erfahrung lehrt, daß bei inneren Unruhen bestimmte nichtmilitärische Einrichtungen, z. B. Transport-, Fernmelde- und Versorgungsanlagen, Ziel von Störaktionen sind. Die Bekämpfung der Unruhen und die Bewachung der Anlagen könnte die Kräfte der Polizei überfordern.

Eine Entlastung der Polizei durch die Streitkräfte ist daher erforderlich. Sie bleiben aber auf Wachaufgaben beschränkt, da der Ausschuß ihren Einsatz gegen nichtmilitärisch bewaffnete Aufständische nicht zulassen möchte.

Anders als der Regierungsentwurf schlägt der Rechtsausschuß nicht vor, daß die Streitkräfte nur „als Polizeikräfte" eingesetzt werden dürften. Nach dem Ergebnis der öffentlichen Anhörungen hat der Rechtsausschuß Zweifel, ob der Begriff „als Polizeikräfte" eine hinreichend klare Abgrenzung schafft. Auch scheint dem Rechtsausschuß mit Rücksicht auf die gegenüber dem Regierungsentwurf abweichenden Zulässigkeitsvoraussetzungen eine Begrenzung etwa auf den Einsatz nichtmilitärischer Waffen nicht sachgerecht. Statt dessen schlägt der Ausschuß vor vorzusehen, daß die Bundesregierung die Streitkräfte nur „zur Unterstützung der Polizei" einsetzen kann. Damit soll einerseits zum Ausdruck gebracht werden, daß die Entscheidung über das „Ob" des Einsatzes und die Befehls- und Kommandogewalt auch über die im Innern eingesetzten Streitkräfte bei der Bundesregierung bzw. dem nach Artikel 65 a zuständigen Bundesminister der Verteidigung verbleiben, daß andererseits aber der Einsatz sich den Zielen der Maßnahmen der Polizeibehörden einzuordnen hat.

Absatz 4 Satz 2 endlich sieht vor, daß sowohl der Bundestag als auch der Bundesrat die Einstellung des bewaffneten Einsatzes der Streitkräfte verlangen können. Der Rechtsausschuß hat auch Anregungen geprüft, den bewaffneten Einsatz von einer vorherigen Zustimmung durch den Bundestag abhängig zu machen oder doch die Dauer des zulässigen Einsatzes zu befristen, sofern ihm nicht der Bundestag binnen bestimmter Frist zustimmt. Der Rechtsausschuß glaubt jedoch, daß gerade im Falle besonders gefährlicher Aufstände eine rasche Reaktion erforderlich ist, soll sie Erfolg haben. Hinge die Zulässigkeit des bewaffneten Einsatzes der Streitkräfte in jedem Falle von einer Mitwirkung des Bundestages ab, so könnte das zur Folge haben, daß die Aufständischen zunächst versuchen würden, das Parlament handlungsunfähig zu machen. Demgegenüber erscheint es dem Rechtsausschuß als eine ausreichende Sicherung der parlamentarischen Kontrolle, wenn sowohl der Bundestag als auch der Bundesrat jederzeit die Befugnis haben, die Einstellung des bewaffneten Einsatzes zu verlangen.

Aus diesem Grunde hat sich der Ausschuß auch nicht den Überlegungen angeschlossen, daß ein bewaffneter Einsatz einzustellen ist, wenn der Bundestag nicht binnen 3 Tagen den Einsatz genehmigt.

Zu § 1 Nr. 7 (Artikel 91)

Zu Artikel 11 Abs. 1

Artikel 91 Abs. 1 wird gegenüber der geltenden Fassung nur geringfügig geändert. Im Falle eines regionalen Inneren Notstandes soll das betroffene Land nicht nur die Befugnis haben, die Polizeikräfte anderer Länder anzufordern, was es schon nach geltendem Recht kann. Es soll auch Kräfte des Bundesgrenzschutzes sowie Kräfte und Einrichtungen anderer Verwaltungen, z. B. des Zivilschutzkorps in ihren jeweiligen Funktionen zur Hilfe anfordern können. Mit dieser Ergänzung wird einmal dem Umstand Rechnung getragen, daß mit dem — beim Erlaß des Grundgesetzes noch nicht bestehenden — Bundesgrenzschutz eine vollmotorisierte, rasch ein-

satzbereite Polizeitruppe zur Verfügung steht. Die Ergänzung berücksichtigt ferner, daß es zur Abwehr einer drohenden inneren Gefahr zweckmäßig und notwendig sein kann, die Grenzen der Verwaltungszuständigkeit zwischen Bund, Ländern und Gemeinden zeitweise zu durchbrechen, um so die der Exekutive insgesamt zur Verfügung stehenden Möglichkeiten und Hilfsquellen geschlossen, nach einheitlichem Plan und unter einheitlicher Führung, einsetzen zu können.

Der Rechtsausschuß stimmt mit dem Entwurf der Bundesregierung überein, daß die Anforderung der Hilfe keinen Rechtsanspruch des Landes darauf begründet, daß ihm die angeforderten Vollzugskräfte auch zur Verfügung gestellt werden. Die Entscheidung, ob der Anforderung gefolgt werden soll, muß bei der Bundes- bzw. Landesregierung bleiben, deren Kräfte oder Einrichtungen angefordert werden. Sie muß aber unter Beachtung des Verfassungsprinzips der Bundestreue getroffen werden. Das bedeutet nach Auffassung des Rechtsausschusses, daß Bundesregierung und Landesregierungen eine Anforderung nur dann ablehnen dürfen, wenn der Abgabe der angeforderten Kräfte und Einrichtungen wichtige Gründe, z. B. dringender Eigenbedarf, entgegenstehen.

Die Anforderung und die Zurverfügungstellung begründen keine neuen Befugnisse. Die Polizeikräfte anderer Länder und die Einheiten des Bundesgrenzschutzes unterstehen daher bei einem Einsatz nach Artikel 91 Abs. 1 den Normen des im Einsatzlande geltenden Polizeirechts; für die Kräfte und Einrichtungen anderer Verwaltungen gelten auch in diesem Falle die besonderen, für sie maßgebenden Bestimmungen.

Zu Artikel 91 Abs. 2

Absatz 2 Satz 1 faßt die Befugnisse der Bundesregierung zu selbständigem Einschreiten zusammen, die nach dem Entwurf der Bundesregierung auf Satz 1 und 2 verteilt waren. Die Bundesregierung kann danach selbständig Maßnahmen zur Bekämpfung eines inneren Notstandes ergreifen, wenn das Land, in dem die Gefahr droht, nicht selbst zur Bekämpfung der Gefahr bereit oder in der Lage ist oder wenn sich die Gefahr auf das Gebiet mehr als eines Landes erstreckt. Die Zusammenfassung erschien dem Ausschuß aus redaktionellen Gründen zweckmäßig. Sachlich bedeutet die Neufassung gegenüber dem geltenden Wortlaut des Artikels 91 Abs. 2 insofern eine Erweiterung, als die Bundesregierung auch dann selbständig handeln kann, wenn es sich um eine überregionale, die Grenzen eines Landes überschreitende Gefahr handelt. Zwar können die Länder zur Bekämpfung einer überregionalen inneren Notlage durchaus bereit und in der Lage sein; für eine zweckmäßige, rationelle und schnelle Bekämpfung der Gefahr kann aber doch eine zentrale Einsatzleitung erforderlich sein. Diese zentrale Einsatzleitung kann wegen der nicht auf ein bestimmtes Land beziehbaren Gefahrenlage nur Aufgabe der Bundesregierung sein. Dem trägt die Erweiterung des Satzes 1 über den geltenden Wortlaut hinaus Rechnung.

Die einheitliche Bekämpfung einer überregionalen Gefahr erfordert weiter, daß die Bundesregierung den für die Bekämpfung der Gefahr zuständigen Landesbehörden — und nur ihnen — abweichend von der für den Normalfall geltenden Regelung Weisungen erteilen kann. Der Rechtsausschuß glaubt, dieser Notwendigkeit dadurch Rechnung getragen zu haben, daß er der Bundesregierung die Befugnis einräumt, den erwähnten Landesbehörden entsprechend Artikel 85 Abs. 3 GG Weisungen zu erteilen. Die Verweisung bringt zum Ausdruck, daß die Weisungen regelmäßig an die obersten Landesbehörden und nur dann an die ihnen nachgeordneten Behörden zu richten sind, wenn die Bundesregierung es für dringlich erachtet.

Im übrigen entspricht die Neufassung des Absatzes 2 im wesentlichen der geltenden Rechtslage. Neu ist nur, daß die Bundesregierung neben den Polizeikräften der Länder auch den Bundesgrenzschutz einsetzen kann. Ob die im Regierungsentwurf geäußerte Ansicht zutrifft, die Bundesregierung sei dazu schon nach geltendem Verfassungsrecht befugt, hat der Ausschuß offengelassen. Die Ergänzung war nach seiner Auffassung insoweit mindestens zur Klarstellung erforderlich.

Zu Artikel 91 Abs. 3

Die Vorschrift wird gestrichen. An ihre Stelle tritt Nr. 1 a (Neufassung von Artikel 11 Abs. 2).

Zu Artikel 91 Abs. 4

Die Vorschrift wird gestrichen. An ihre Stelle tritt Nr. 01 (Ergänzung von Artikel 9 Abs. 3).

§ 1 Nr. 8 (Artikel 96 a Abs. 2 Satz 2)

Die Änderung ist gegenstandslos, da der Ausschuß am Begriff des Verteidigungsfalles festhält.

Zu § 1 Nr. 9 (Abschnitt X a)

Der Ausschuß hat den Abschnitt der Regierungsvorlage in den wesentlichen Punkten unverändert übernommen.

Zu Artikel 115 a

Wegen der weitreichenden innerstaatlichen Folgen, die die Feststellung des Verteidigungsfalles nach sich zieht, ist der Ausschuß in Übereinstimmung mit der Regierung der Ansicht, daß für diese Feststellung ein Beschluß des Parlaments mit qualifizierter Mehrheit erforderlich ist. Die doppelte Qualifikation für die erforderliche Mehrheit, die Art. 115 a Abs. 1 voraussetzt, könnte zwar eine dringend notwendige Entscheidung verzögern; andererseits kann aber nur so sichergestellt werden, daß der Feststellungsbeschluß von einer breiten Mehrheit des Bundestages getragen und verantwortet wird.

Der Ausdruck „Zustand äußerer Gefahr" in Absatz 1 wurde durch die Formulierung „Verteidigungsfall" ersetzt; entsprechend wurde die Überschrift für den ganzen Abschnitt geändert. Damit wird die im GG bereits bestehende Terminologie weiter beibehalten; eine sachliche Änderung gegen-

über dem bisherigen Recht ist nicht eingetreten: die Intensität der Bedrohung, die vorliegen muß, damit der Verteidigungsfall beschlossen werden kann, soll dadurch nur besonders hervorgehoben werden. Die bereits bei Artikel 80 a und 87 a abgelehnte Automatik, nach Ablauf einer gewissen Zeitdauer eine erneute Beschlußfassung über den Verteidigungsfall vorzusehen, fand auch hier keine Mehrheit.

Die Absätze 2, 3 und 4 wurden unverändert aus der Regierungsvorlage übernommen.

Die vom Ausschuß beschlossene Änderung des Absatzes 5 geht auf eine Anregung des Bundesrates zurück, der die Bundesregierung zugestimmt hatte. Durch die Neuformulierung soll zum Ausdruck kommen, daß der Gemeinsame Ausschuß im Verhältnis zum Bundestag nur subsidiär zuständig sein soll.

Zu Artikel 115 b

Diese Vorschrift entspricht im wesentlichen dem bisherigen Artikel 65 a Abs. 2, soll aber aus systematischen Gründen in den neu in das GG einzufügenden Abschnitt X a übernommen werden. Der Ausschuß hat den Ausdruck „Zustand äußerer Gefahr" durch den Begriff „Verteidigungsfall" ersetzt.

Zu Artikel 115 c

Artikel 115 c entspricht in seinen Absätzen 1 und 4 inhaltlich dem Regierungsentwurf zu Artikel 115 c, während die Absätze 2 und 3 ihrem wesentlichen Inhalt nach dem Artikel 115 d des Regierungsentwurfs entsprechen.

Zu Artikel 115 c Abs. 1

Die Regelung deckt sich mit Artikel 115 c Satz 1 des Regierungsentwurfs. Im Rechtsausschuß war unstreitig, daß ein unabweisbares Bedürfnis dafür besteht, in Vorsorgegesetzen für den Verteidigungsfall und im Verteidigungsfall selbst auch auf anderen Sachgebieten als den in Artikel 73 ff. aufgezählten, im ganzen Bundesgebiet einheitlich geltendes Bundesrecht setzen zu können. Die im FDP-Entwurf (Artikel 115 d Abs. 2) enthaltene Beschränkung auf das Gebiet der Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung wurde mit großer Mehrheit abgelehnt. Die Mehrheit des Ausschusses war der Ansicht, daß jede Mißbrauchsmöglichkeit dadurch ausgeschaltet sei, daß der Bundesrat den Gesetzen zustimmen müsse.

Zu Artikel 115 c Abs. 2

Dieser Teil der Bestimmung entspricht inhaltlich im wesentlichen dem Artikel 115 d Nr. 1 und 2 des Regierungsentwurfs. Mit der sprachlichen Fassung der Eingangsworte ist dem Änderungsvorschlag des Bundesrates Rechnung getragen worden. Die in Nr. 1 getroffene Regelung soll sicherstellen, daß im Verteidigungsfall Enteignungen dann ausgesprochen werden können, ohne daß zugleich Art und Ausmaß der Entschädigung endgültig festgesetzt werden, wenn es die Verhältnisse erfordern. Soweit der Gesetzgeber für diese Fälle von seinem Recht auf nur „vorläufige" Regelung der Entschädigung Gebrauch macht, bleibt er verpflichtet, die Entschädigungsfrage alsbald nach Beendigung des Verteidigungsfalles endgültig zu regeln.

Nr. 2 soll ermöglichen, durch Bundesgesetz für den Verteidigungsfall vorzusehen, daß Freiheitsentziehungen in Abweichung von der in Artikel 104 GG getroffenen Regelung dann erst innerhalb einer bis zu vier Tagen erweiterten Frist einer richterlichen Überprüfung zugeführt werden müssen, wenn und soweit es die Verhältnisse während des Verteidigungsfalles erfordern, d. h. ein Richter innerhalb der für Normalzeiten geltenden Frist nicht tätig werden konnte. Mit der näheren Bestimmung der Erforderlichkeit, die im Regierungsentwurf nicht enthalten war, ist der Rechtsausschuß der entsprechenden Regelung im FDP-Entwurf (Artikel 115 d Abs. 1 Nr. 2, letzter Satzteil) gefolgt.

Zu Artikel 115 c Abs. 3

Die Regelung geht unter Berücksichtigung des vom Bundesrat geäußerten Änderungsvorschlags auf Artikel 115 d Nr. 3 des Regierungsentwurfs zurück. Mit der Einfügung des Wortes „unmittelbar" vor „drohenden Angriffs" folgte der Rechtsausschuß seinem Beschluß zu Artikel 115 a Abs. 1.

Zu Artikel 115 c Abs. 4

Dieser Teil der Bestimmung übernimmt die Regelung des Regierungsentwurfs zu Artikel 115 c Satz 3 in der vom Bundesrat gewünschten positiven Fassung und unter Ausdehnung auf Gesetze nach Absatz 2 Nr. 1.

Zur rein verwaltungsinternen, organisatorischen Vorbereitung des Vollzuges der nach den Absätzen 1 und 2 Nr. 1 möglichen Gesetze muß deren Anwendung ausnahmsweise schon vor Eintritt des Verteidigungfalles möglich sein; der Staatsbürger selbst wird davon nicht betroffen.

Ein Antrag der Fraktion der FDP, die Anwendbarkeit nur für den Verteidigungsfall vorzusehen, wurde daher abgelehnt.

Zu Artikel 115 d

Mit diesem Artikel schlägt der Rechtsausschuß für den Verteidigungsfall die Möglichkeit eines vereinfachten Gesetzgebungsverfahrens vor, das neben das normale Gesetzgebungsverfahren nach Artikel 76 ff. und neben die Notgesetzgebung des Gemeinsamen Ausschusses nach Artikel 115 e tritt. Durch die Einführung dieses vereinfachten Gesetzgebungsverfahrens möchte der Rechtsausschuß die Handlungsfähigkeit des Bundestages im Verteidigungsfall erhöhen und die Zuweisung von beratenden und beschließenden Befugnissen an den Gemeinsamen Ausschuß so lange entbehrlich machen, wie der Bundestag noch in beschlußfähiger Stärke versammelt ist.

Zu Artikel 115 d Abs. 1

Mit der Formulierung in Absatz 1 „gilt ... abweichend" soll klargestellt werden, daß die Verfahren nach den Absätzen 2 und 3 im Verteidigungsfall zusätzlich eröffnet sind, wenn die einschlägigen Voraussetzungen vorliegen.

Zu Artikel 115 d Abs. 2

Die Regelung ist aus dem FDP-Entwurf zu Artikel 115 d Abs. 1 Nr. 4 und 5 hervorgegangen. Im

Rechtsausschuß war unstreitig, daß ein Bedürfnis dafür besteht, im Verteidigungsfall die Möglichkeit eines vereinfachten und damit beschleunigten Gesetzgebungsverfahrens zu haben. Gegenüber der vorgeschlagenen Gesetzesermächtigung zog es der Rechtsausschuß jedoch vor, das vereinfachte Verfahren in der Verfassung selbst zu regeln. Wenn die Bundesregierung im Verteidigungsfall eine Gesetzesvorlage als dringlich bezeichnet, so soll die Beschleunigung mittels sofortiger gemeinsamer Beratung durch Bundestag und Bundesrat gewährleistet sein. Bei nichtzustimmungsbedürftigen Gesetzen entfällt dann für den Bundesrat das formelle Einspruchsrecht, weil durch die der Beschlußfassung vorausgehende gemeinsame Diskussion auch abweichende Meinungen bereits erörtert sind. Einen gewissen Zwang zum Kompromiß bedeutet es bei zustimmungsbedürftigen Gesetzen, daß auch der Vermittlungsausschuß nicht angerufen werden kann.

Zu Artikel 115 d Abs. 3

Im Verteidigungsfall ist die im Artikel 82 Abs. 1 vorgeschriebene Verkündung der Bundesgesetze im Bundesgesetzblatt unter Umständen aus technischen Gründen nicht oder nicht rechtzeitig möglich. Der Rechtsausschuß war deshalb einhellig der Meinung, daß ein Bedürfnis dafür besteht, in einem solchen Fall jedes Bundesgesetz, sei es vor Feststellung des Verteidigungsfalles oder danach erlassen, vom Bundestag oder vom Gemeinsamen Ausschuß beschlossen, auch in anderer Weise, z. B. durch Presse, Hörfunk und Fernsehen verkünden zu können. Die Veröffentlichung im Bundesgesetzblatt ist dann nachzuholen, sobald die Umstände es zulassen.

Artikel 115 e

Absatz 1 hat im Grundgesetz kein Vorbild; die Regierungsvorlage greift hier auf den Artikel 115 e Abs. 1 Satz 1 der Notstandsverfassung des Rechtsausschusses aus der 4. Wahlperiode zurück. Der Entwurf, dessen Grundgedanke es ist, die Befugnisse von Bundesrat und Bundestag möglichst lange ungeschmälert zu erhalten, wollte durch Artikel 115 e Abs. 1 Situationen gerecht werden, in denen das langwierige normale Gesetzgebungsverfahren des noch funktionsfähigen Bundestages im Verteidigungsfall zu unerträglichen zeitlichen Verzögerungen führen würde. Um für solche außergewöhnlichen Fälle Vorsorge zu treffen, sollte das Parlament — mit Zustimmung des Bundesrates — seine Gesetzgebungsbefugnisse auf den Gemeinsamen Ausschuß übertragen können.

Die Bestimmung war bei den öffentlichen Informationssitzungen heftig umstritten. Einige Sachverständige befürworteten diese Ermächtigungsklausel, so etwa die Professoren Bernhard (1. Sitzung S. 25) und Weber (2. Sitzung S. 57) — gegen eine solche Bestimmung sprachen sich u. a. Prof. Schneider (1. Sitzung S. 51) und die Vertreter der Gewerkschaften aus; Prof. Hesse sprach sogar von einer Abdankung des Parlamentes (2. Sitzung S. 89). Einen vermittelnden Vorschlag machte Prof. Bettermann, wonach eine Ermächtigung des Gemeinsamen Ausschusses nur mit verfassungsändernder Mehrheit des Bundestages möglich sein sollte.

Der Ausschuß hat nach sehr eingehenden Beratungen die Streichung des Artikels 115 e Abs. 1 beschlossen. Dabei wurden die Gründe, die für eine Ermächtigung des Gemeinsamen Ausschusses sprechen, durchaus anerkannt: Artikel 115 e Abs. 1 eröffne eine hohe Flexibilität für die Gesetzgebungsorgane, sich jeder Lage anzupassen; insbesondere gebe er die Möglichkeit dem Zeitfaktor, der im Verteidigungsfall eine erhebliche Rolle spielt, gerecht zu werden.

Der Ausschuß ließ sich durch Vertreter des Verteidigungsministeriums davon überzeugen, daß die Zeitspanne, die das normale Gesetzgebungsverfahren bei vollfunktionsfähigem Parlament — auch bei einer Abkürzung der in der Geschäftsordnung genannten Fristen — in Anspruch nimmt, zu groß ist; dadurch entsteht die Gefahr, daß die Gesetzgebungsfunktion des Parlamentes von der militärischen Lage überholt wird.

Dennoch konnte sich der Ausschuß nicht entschließen, der Regierungsvorlage in diesem Punkt zuzustimmen. Es wurde dagegen eingewandt, daß eine Ermächtigung des Gemeinsamen Ausschusses nach Artikel 115 a Abs. 1 eine Selbstentmachtung des Parlaments darstelle. Das Parlament als zentrales Gesetzgebungs- und Kreationsorgan für die Regierung könne und dürfe sich in keinem Falle seiner ihm durch Verfassung und Wahl aufgegebenen Verantwortung aus eigenem Entschluß entziehen. Gerade im Verteidigungsfalle müsse das Parlament als Repräsentationsorgan des Volkes dieser seiner Verantwortung nachkommen. Deshalb müsse ihm die institutionelle Möglichkeit genommen werden, selbst aus eigenem Entschluß abzudanken.

Aus diesen Gründen konnte der Ausschuß auch einem Vorschlag, die Ermächtigung an eine Zweidrittelmehrheit zu binden, seine Zustimmung nicht geben. Überdies hätte dieser Vorschlag die Konsequenzen gehabt, daß eine Mehrheit von zwei Dritteln der Abgeordneten der Minderheit die Ausübung ihrer verfassungsmäßig garantierten Rechte verbietet. Der Ausschuß war vielmehr der Ansicht, daß sich das Parlament in seiner Gesamtheit auch durch einen einstimmigen Beschluß seiner Verantwortung nicht entledigen könne.

Die Schwierigkeiten, die sich aus dem zeitraubenden normalen Gesetzgebungsverfahren im Verteidigungsfalle ergeben, sind nach Ansicht des Ausschusses auch ohne eine Ermächtigungsklausel lösbar. Der Ausschuß meint, mit dem inhaltlich neu geschaffenen Art. 115 d diesen Problemen gerecht geworden zu sein.

Technische Probleme der Sicherheit für das gesamte Parlament können nach der Überzeugung des Ausschusses auf einem Weg gelöst werden, der eine Ermächtigungsklausel nach Artikel 115 e Abs. 1 nicht erforderlich macht.

Absatz 2 entspricht wörtlich dem Entwurf des Rechtsausschusses aus der 4. Wahlperiode und dem Inhalt nach dem Vorschlag der Bundesregierung. Der Ausschuß ersetzte nur entsprechend der Änderung in Artikel 115 a Abs. 1 die Formulierung „Zustand äußerer Gefahr" durch „Verteidigungsfall".

Die Arbeitsweise des Gemeinsamen Ausschusses wird in der noch zu erlassenden Geschäftsordnung nach Artikel 53 a Abs. 1 geregelt. Hier sollen auch die Probleme der Öffentlichkeit der Verhandlungen und der Teilnahme von dem Gemeinsamen Ausschuß nicht angehörenden Abgeordneten an dessen Sitzungen gelöst werden.

Absatz 3 entspricht dem Vorschlag der Bundesregierung.

Absatz 4 des Entwurfs konnte entfallen, da die Verkündung von Gesetzen des Gemeinsamen Ausschusses von der Regelung in Artikel 115 d Abs. 3 mitumfaßt ist. Dort wird für die Gesetzgebung des Bundes im Verteidigungsfall, die ja auch vom Gemeinsamen Ausschuß wahrgenommen wird, auf Artikel 115 a Abs. 3 Satz 2 verwiesen, so daß eine flexible Verkündung der Gesetze während dieses Zeitraumes gewährleistet ist.

Artikel 115 f

Der Rechtsausschuß hat den Absatz 1 dieses Artikels neu gefaßt. Die Regierungsvorlage sah vor, daß die Bundesregierung die Möglichkeit erhält, im Zustand äußerer Gefahr, soweit es zu deren Abwehr erforderlich ist, den Einsatz der Polizeikräfte der Länder zentral zu steuern und — falls diese nicht ausreichen — auch Streitkräfte als Polizeikräfte einzusetzen. Hier hat der Ausschuß zunächst die Verhältnismäßigkeitsklausel „soweit es zu deren Abwehr erforderlich ist" in „soweit es die Verhältnisse erfordern" abgeändert, um Mißverständnissen vorzubeugen, als ob die Polizei für Zwecke der Abwehr des Verteidigungsfalles auch zum militärischen Einsatz herangezogen werden könne. Weiter hat der Rechtsausschuß den in Absatz 1 Nr. 1 geregelten Einsatz der Streitkräfte als Polizeikräfte hier herausgenommen und in modifizierter Form in den neuen Artikel 87 a Abs. 2 eingefügt. Dieser Änderung liegt die Überlegung zugrunde, daß der Einsatz der Streitkräfte als Polizeikräfte in dieser generellen Form zu weit geht und die Abwägung „soweit diese (die Polizeikräfte) nicht ausreichen" verfassungsrechtlich nicht regelbar ist. Der Rechtsausschuß hat daher den Einsatz der Streitkräfte „als Polizeikräfte" eingeschränkt und in Artikel 87 a zusammengefaßt.

Die Regierungsvorlage sah in Absatz 1 Nr. 1 ferner vor, daß die Bundesregierung die Polizeikräfte der Länder einsetzen konnte. Der Rechtsausschuß sah darin die Gefahr eines generellen unmittelbaren Weisungsrechts der Bundesregierung an die Länderpolizeien. Er sprach sich für die Streichung aus, nachdem durch den in den Ausschuß delegierten Vertreter des Bundesrates erklärt worden war, daß der Einsatz der Länderpolizeien über die Landesgrenzen hinweg, der allein durch diese Formulierung bezweckt worden war, auch über das Weisungsrecht der Bundesregierung an die Landesregierungen (Absatz 1 Nr. 2) erreicht werden könnte.

So ist für Absatz 1 Nr. 1 nur die Regelung des Einsatzes des Bundesgrenzschutzes im ganzen Bundesgebiet übriggeblieben. Diese Regelung ist notwendig, um den Bundesgrenzschutz nicht nur an der Grenze, wie es an sich sein Name besagt, sondern im gesamten Bundesgebiet einsetzen zu können.

Absatz 1 Nr. 2 bleibt mit der obigen Interpretation hinsichtlich des überregionalen Einsatzes der Länderpolizeien unverändert. Es bedarf in diesem Zusammenhang der Klarstellung, daß unter „Landesbehörden" auch Kommunalbehörden zu verstehen sind.

Absatz 2 entspricht der Regierungsvorlage.

Zu Artikel 115 g

Der Artikel regelt die Stellung des Bundesverfassungsgerichts. Die Regelung entspricht der Regierungsvorlage in der Fassung des Änderungsvorschlags des Bundesrates. Die Änderung im letzten Satz dient der Klarstellung.

Der Ausschuß beschäftigte sich eingehend mit der Verfassungsbeschwerde, die durch das Gesetz über das Bundesverfassungsgericht vom 12. März 1951 (BGBl. I S. 243) eingeführt worden ist. Im Ausschuß wurde die Auffassung vertreten, eine Abschaffung der Verfassungsbeschwerde solle durch Änderung des Gesetzes über das Bundesverfassungsgericht auch dem Bundestag nicht möglich sein. Der Rechtsausschuß kam insoweit überein, daß mit der Verabschiedung dieser Grundgesetzänderung ein Initiativgesetzentwurf eingebracht werden soll, der die Verankerung der Verfassungsbeschwerde im Grundgesetz zum Gegenstand hat.

Mit Satz 4 hat der Rechtsausschuß den Änderungsvorschlag des Bundesrates übernommen.

Zu Artikel 115 h

Diese Vorschrift regelt die Auswirkung des Verteidigungsfalles auf die Amtszeit der obersten Bundesorgane und der Länderparlamente. Der Vorschlag der Bundesregierung blieb in der Sache unverändert.

Zu Artikel h Abs. 1

Die Regierungsvorlage geht davon aus, daß während des Verteidigungsfalles die ordnungsgemäße Durchführung von Wahlen nicht gewährleistet werden kann. Deshalb sollen die Wahlperioden aller Parlamente so verlängert werden, daß sie sechs Monate nach Beendigung des Verteidigungsfalles enden. Der Ausschuß konnte einem Änderungsvorschlag der FDP zu diesem Punkt, wonach das Bundesverfassungsgericht die Möglichkeiten einer Wahl prüfen sollte, nicht zustimmen. Der Ausschuß war vielmehr der Ansicht, daß das Gericht mit dieser Aufgabe völlig überfordert sei und sprach sich auch aus Gründen der Rechtsklarheit für die Regierungsvorlage aus.

Die Änderung in Satz 2 des Artikels 115 h Abs. 1 bildet gegenüber der Regierungsvorlage keine sachliche Änderung, sondern will ausdrücklich in die Verfassung aufnehmen, was in der Begründung zum Regierungsentwurf auch gesagt ist, daß nämlich die Verlängerung der Amtsperiode des Bundespräsidenten gegebenenfalls auch für dessen Stellvertreter, den Präsidenten des Bundesrates, gilt.

Zu Artikel h Abs. 2

Der Ausschuß erkannte die Notwendigkeit an, daß der Gemeinsame Ausschuß unter Umständen einen neuen Bundeskanzler wählen muß. Dieses Amt muß sofort wieder neu besetzt werden, nicht zuletzt des-

halb, weil der Bundeskanzler im Verteidigungsfall die Befehls- und Kommandogewalt über die Streitkräfte hat; daher kann nicht so lange gewartet werden, bis der Bundestag wieder zusammentreten kann. Einem Vorschlag der FDP, die Wahl des Bundeskanzlers nur von den Mitgliedern des Bundestages vornehmen zu lassen (also Abstimmung in getrennten Bänken) konnte der Ausschuß nicht folgen. Der Ausschuß schloß sich der Regierungsvorlage an, aus der Erwägung, daß der Gemeinsame Ausschuß ein selbständiges und gemeinschaftliches Verfassungsorgan ist, das die Rechte von Bundestag und Bundesrat einheitlich wahrnimmt, wenn es auch nur subsidiär im Verteidigungsfall tätig wird und wenn auch seine Mitglieder zugleich Mitglieder anderer Bundesorgane sind. Hiermit lasse sich eine unterschiedliche Ausstattung der Mitglieder mit Rechten nicht vereinbaren.

Das konstruktive Mißtrauensvotum des Gemeinsamen Ausschusses nach Satz 2 des Absatzes 2 stieß anfänglich auf Bedenken des Ausschusses. Insbesondere wurde auf die Konsequenzen eines solchen Rechtes hingewiesen, das eine völlige Veränderung der Situation und des Kräfteverhältnisses zwischen Parlament und Regierung zur Folge haben könne. Der Ausschuß ließ sich jedoch — auf Argumente der FDP hin — von der Notwendigkeit dieses Rechtes überzeugen. Maßgebend hierfür war der Gedanke, daß ein Kanzler als Regierungschef und Oberbefehlshaber der Streitkräfte bei einem Meinungsstreit mit dem Gemeinsamen Ausschuß oder auch mit seinen Ministern jederzeit sein Kabinett umbilden könne und in militärischen Fragen völlig freie Hand hat. Besteht das Recht des konstruktiven Mißtrauensvotums nicht, so kann der Kanzler, der keine Mehrheit im Gemeinsamen Ausschuß mehr hat, formell nicht zum Rücktritt gezwungen werden, bleibt aber dennoch Inhaber der obersten Exekutivgewalt. Aus diesen Gründen schloß sich der Ausschuß der Regierungsvorlage im Prinzip an. Um jedoch Zufallsmehrheiten im Gemeinsamen Ausschuß zu verhindern und gleichzeitig die Vertrauensbasis für den Kanzler zu erhöhen, knüpfte der Ausschuß die Wahl des Nachfolgers an eine Mehrheit von zwei Dritteln der Mitglieder des Gemeinsamen Ausschusses.

Artikel 115 i

Während die übrigen Artikel der Notstandsvorlage die Konzentration der Kräfte und die zentrale Steuerung einzuleitender Maßnahmen zum Gegenstand hat, geht Artikel 115 i im Falle einer Insellage den umgekehrten Weg. Wenn die zuständigen Bundesorgane ausfallen, haben die Landesregierungen oder die von ihnen bestimmten Behörden die Rechte aus Artikel 115 f Abs. 1. Die Änderung in Absatz 1 Satz 1 bedeutet lediglich eine sprachliche Vereinfachung und beruht auf einem Vorschlag des Bundesrates. Satz 2 konnte entfallen, da der Einsatz der Streitkräfte in Artikel 115 f Abs. 1 nicht mehr geregelt ist.

In Absatz 2 konnte Satz 1 entfallen, da er gerade in Anbetracht einer bestehenden Insellage wenig sinnvoll ist. Die Änderung in Satz 2 entspricht einem Vorschlag des Bundesrates.

Zu Artikel 115 k

Zu Artikel 115 k Abs. 1

Satz 1 entspricht inhaltlich dem Absatz 1 der entsprechenden Bestimmung des Regierungsentwurfs in der Fassung der Änderungsvorschläge des Bundesrats. Die Vorschrift will sicherstellen, daß die in Friedenszeiten geltende Rechtsordnung durch die gemäß Artikel 115 c, 115 e und 115 g im und für den Verteidigungsfall gesetzten Rechtsnormen regelmäßig nur suspendiert, nicht aber aufgehoben wird. Wenn das Notrecht seine Geltung verliert, sollen die in Friedenszeiten geltenden Rechtsvorschriften automatisch wieder Anwendung finden. Die Vorschrift stellt insoweit eine Durchbrechung des Grundsatzes dar, daß ein späteres Gesetz das früher erlassene außer Kraft setzt. Der angefügte Satz 2 erwies sich als erforderlich, um klarzustellen, daß der genannte Grundsatz demgegenüber unberührt bleibt, soweit früheres Recht geändert wird, das auf der gleichen (Notstands-)Rechtsgrundlage beruht.

Zu Artikel 115 k Abs. 2

Es entspricht der subsidiären Stellung des Gemeinsamen Ausschusses gegenüber dem Bundestag, daß seine Gesetze nicht länger als unumgänglich nötig das vom normalen Gesetzgeber gesetzte Recht verdrängen oder außer Anwendung setzen dürfen. Da jedoch nach Beendigung des Verteidigungsfalles eine gewisse Übergangszeit für die Überleitung der Rechtsordnung erforderlich erscheint, bestimmt Absatz 2 in Übereinstimmung mit der Regierungsvorlage, daß Gesetze, die der Gemeinsame Ausschuß beschlossen hat, sowie darauf beruhende Rechtsverordnungen spätestens sechs Monate nach Beendigung des Verteidigungsfalles außer Kraft treten. Das automatische Außerkrafttreten aller Notgesetze, wie es die FDP vorschlägt, wurde abgelehnt, da das Parlament nicht übersehen könne, welche Folgen eine so plötzliche Außerkraftsetzung habe. Dies kann den Übergang zum Normalzustand erschweren.

Zu Artikel 115 k Abs. 3

Auch diese Bestimmung entspricht dem Regierungsentwurf mit der vorgenannten Änderung.

Die vom Bundesrat vorgeschlagene Verkürzung der 2-Jahres-Frist auf nur ein Jahr schien dem Rechtsausschuß — wie schon der Bundesregierung — im Hinblick auf die Vielzahl der Fragen, die der Bundesgesetzgeber nach der Aufhebung des Verteidigungsfalles zu bewältigen haben würde, nicht tragbar. Satz 2 läßt jedoch innerhalb der Zwei-Jahres-Frist Übergangsregelungen zu, die die Notvorschriften abbauen und zu der nach normalem Verfassungsrecht bestehenden Regelung (Abschnitt X des Grundgesetzes) überleiten.

Zu Artikel 115 l

Zu Artikel 115 l Abs. 1

Satz 1 dieses Absatzes trägt dem Grundsatz Rechnung, daß die Entscheidungen der Gesetzgebungsorgane der Normalverfassung Vorrang vor den Gesetzen des Gemeinsamen Ausschusses haben müssen. Diese können daher vom Bundestag mit Zustimmung des Bundesrates jederzeit aufgehoben

werden, wobei der Beteiligung des Bundesrates der Gedanke zugrunde liegt, daß alles, was gemeinsam beschlossen worden ist, auch gemeinsam wieder aufgehoben werden muß. Mit dem Satz 2 hat der Rechtsausschuß dem gegenüber dem Regierungsentwurf geäußerten Wunsch des Bundesrates entsprochen, ihm das Recht einzuräumen, von dem Bundestag eine entsprechende Beschlußfassung zu verlangen. Entgegen der Regierungsvorlage erschien es dem Rechtsausschuß mit Rücksicht auf den Grundsatz der Gewaltenteilung nicht angemessen, dem Parlament auch ein Recht zur Aufhebung von Exekutivmaßnahmen der Bundesregierung und des Gemeinsamen Ausschusses zu geben. Er hat deshalb im Satz 3 die gesonderte Bestimmung getroffen, daß Bundestag und Bundesrat (kumulativ) hinsichtlich dieser Maßnahmen lediglich ein Aufhebungsverlangen stellen können, dem zu entsprechen ist.

Zu Artikel 115 l Abs. 2

Der Rechtsausschuß hat diese Bestimmung unverändert aus dem Regierungsentwurf übernommen. Die Regelung des FDP-Entwurfs (Artikel 115 i Abs. 2), die eine automatische Beendigung des Verteidigungsfalles für den Zeitpunkt vorsieht, in dem die Voraussetzungen für seine Feststellung entfallen sind, hat der Rechtsausschuß abgelehnt, weil der im Regierungsentwurf vorgesehene konstitutive Beschluß nach seiner Meinung die größere Rechtsklarheit schafft.

Zu Artikel 115 l Abs. 3

Die aus dem Regierungsentwurf übernommene Vorschrift entspricht Artikel 59 a Abs. 4 der geltenden Fassung des Grundgesetzes. Sie ist lediglich der Systematik wegen in den neu einzufügenden Abschnitt X a übernommen worden.

Zu Artikel 115 m (FDP-Entwurf)

Der Ausschuß lehnte einen Antrag der FDP ab, einen Artikel 115 m in das Grundgesetz aufzunehmen, der folgenden Wortlaut haben sollte:

„Von allen Befugnissen und Ermächtigungen, die aus Anlaß und für die Zeit des Verteidigungsfalles vorgesehen sind, darf nur Gebrauch gemacht werden, wenn und soweit dies zur Abwehr der unmittelbar drohenden Gefahr erforderlich ist."

Der Ausschuß war der Auffassung, daß der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit ohnedies der Verfassung innewohnt und ohne besondere Erwähnung gilt. Darüber hinaus würde die Einführung dieser Vorschrift zur Rechtsunsicherheit führen, weil die vorgesehene Vorschrift einen allgemein gültigen Grundsatz nur für einen Teilbereich der Verfassung fixiert.

Zu § 1 Nr. 10 (Artikel 142 a und 143)

Zu Artikel 142 a

Artikel 142 a wurde durch Gesetz vom 26. März 1954 (BGBl. I S. 45) in das Grundgesetz eingefügt. Die dort zitierten, am 26. und 27. Mai 1952 in Bonn und Paris unterzeichneten Verträge sind niemals in Kraft getreten. Die Bestimmung ist daher gegenstandslos und soll nach dem Vorschlage des Rechtsausschusses gestrichen werden.

Zu Artikel 143

Durch die in Artikel 87 a der Vorlage des Rechtsausschusses vorgeschlagene Regelung ist die Bestimmung des Artikels 143 GG inhaltlich überholt. Daher wird vorgeschlagen, sie aufzuheben.

Bonn, den 9. Mai 1968

Dr. Lenz (Bergstraße)
Berichterstatter

B. Antrag des Ausschusses

Der Bundestag wolle beschließen,

1. den Gesetzentwurf — Drucksache V/1879 — in der aus der nachstehenden Zusammenstellung ersichtlichen Fassung anzunehmen;
2. den Gesetzentwurf — Drucksache V/2130 — durch die Beschlußfassung zu 1. für erledigt zu erklären.

Bonn, den 9. Mai 1968

Der Rechtsausschuß

Dr. Wilhelmi — Vorsitzender
Dr. Lenz (Bergstraße) — Berichterstatter

Zusammenstellung

des von der Bundesregierung eingebrachten Entwurfs eines Gesetzes zur Ergänzung des Grundgesetzes

— Drucksache V/1879 —

mit den Beschlüssen des Rechtsausschusses

(12. Ausschuß)

Entwurf	Beschlüsse des 12. Ausschusses
Entwurf eines Gesetzes zur Ergänzung des Grundgesetzes	**Entwurf eines Siebzehnten Gesetzes zur Ergänzung des Grundgesetzes**
Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen; Artikel 79 Absatz 2 des Grundgesetzes ist eingehalten:	Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen; Artikel 79 Abs. 2 des Grundgesetzes ist eingehalten:
§ 1	§ 1
Das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949 (Bundesgesetzbl. S. 1) wird wie folgt ergänzt:	Das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949 (Bundesgesetzbl. S. 1) wird wie folgt ergänzt:
	01. ◆ **Artikel 9 Abs. 3 wird durch folgenden Satz ergänzt:** „**Maßnahmen nach den Artikeln 12 a, 35 Abs. 2 und 3, Artikel 87 a Abs. 4 und Artikel 91 dürfen sich nicht gegen Arbeitskämpfe richten, die zur Wahrung und Förderung der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen von Vereinigungen im Sinne des Satzes 1 geführt werden.**"
1. Artikel 10 *wird durch folgenden Satz ergänzt:*	1. ◆ Artikel 10 **erhält folgende Fassung:**
	„Artikel 10
	(1) Das Briefgeheimnis sowie das Post- und Fernmeldegeheimnis sind unverletzlich.
„Dient die Beschränkung dem Schutze der freiheitlichen demokratischen Grundordnung oder des Bestandes oder der Sicherheit des Bundes oder eines Landes, so kann das Gesetz bestimmen, daß sie *den* Betroffenen nicht mitgeteilt wird und *im* Rechtsweg *nicht anfechtbar ist; die Beschränkung muß der* Nachprüfung durch von der Volksvertretung bestellte Organe und Hilfsorgane *unterliegen.*"	**(2) Beschränkungen dürfen nur auf Grund eines Gesetzes angeordnet werden.** Dient die Beschränkung dem Schutze der freiheitlichen demokratischen Grundordnung oder des Bestandes oder der Sicherung des Bundes oder eines Landes, so kann das Gesetz bestimmen, daß sie **dem** Betroffenen nicht mitgeteilt wird und **daß an die Stelle des** Rechtsweges **die** Nachprüfung durch von der Volksvertretung bestellte Organe und Hilfsorgane **tritt.**"

Entwurf | Beschlüsse des 12. Ausschusses

1 a. Artikel 11 Abs. 2 erhält folgende Fassung:



„(2) Dieses Recht darf nur durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes und nur für die Fälle eingeschränkt werden, in denen eine ausreichende Lebensgrundlage nicht vorhanden ist und der Allgemeinheit daraus besondere Lasten entstehen würden oder in denen es zur Abwehr einer drohenden Gefahr für den Bestand oder die freiheitliche demokratische Grundordnung des Bundes oder eines Landes, zur Bekämpfung von Seuchengefahr, Naturkatastrophen oder besonders schweren Unglücksfällen, zum Schutze der Jugend vor Verwahrlosung oder um strafbaren Handlungen vorzubeugen, erforderlich ist."

Entwurf:

2. Artikel 12 erhält folgende Fassung:

„Artikel 12

(1) Alle Deutschen haben das Recht, Beruf, Arbeitsplatz und Ausbildungsstätte frei zu wählen. Die Berufsausübung kann durch Gesetz geregelt werden.

(2) Niemand darf zu einer bestimmten Arbeit gezwungen werden, außer im Rahmen einer herkömmlichen allgemeinen, für alle gleichen öffentlichen Dienstleistungspflicht. Für Zwecke der Verteidigung *ist* durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes *für* Wehrpflichtige *auch eine darüber hinausgehende Verpflichtung* zu zivilen Dienstleistungen *außerhalb des Wehrdienstes im Bereich der öffentlichen Verwaltung, der Streitkräfte sowie der Versorgung der Bevölkerung und der Streitkräfte, ferner zu Dienstleistungen im Bundesgrenzschutz zulässig.*

(3) Für Zwecke der Verteidigung kann *im Bereich der öffentlichen Verwaltung, der Streitkräfte und der Versorgung der Bevölkerung und der Streitkräfte* durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes die Freiheit, die Ausübung des Berufs oder den Arbeitsplatz aufzugeben, eingeschränkt werden, *wenn die Bundesregierung mit Zustimmung des Gemeinsamen Ausschusses feststellt, daß dies zur Herstellung der erhöhten Verteidigungsbereitschaft oder zum Schutz der Zivilbevölkerung unerläßlich ist. Die Bundesregierung hat die Feststellung aufzuheben, wenn der Bundestag und der Bundesrat es verlangen.*

(4) Männer können vom vollendeten achtzehnten Lebensjahr an *zum Wehrdienst* verpflichtet werden.

(5) Wer aus Gewissensgründen den Kriegsdienst mit der Waffe verweigert, kann zu einem Ersatzdienst verpflichtet werden. Die Dauer des Ersatzdienstes darf die Dauer des Wehrdienstes

Beschlüsse des 12. Ausschusses:

2. Artikel 12 erhält folgende Fassung:

„Artikel 12

(1) Alle Deutschen haben das Recht, Beruf, Arbeitsplatz und Ausbildungsstätte frei zu wählen. Die Berufsausübung kann durch Gesetz **oder auf Grund eines Gesetzes** geregelt werden.

(2) Niemand darf zu einer bestimmten Arbeit gezwungen werden, außer im Rahmen einer herkömmlichen allgemeinen, für alle gleichen öffentlichen Dienstleistungspflicht.

siehe Artikel 12 a Abs. 3

Absatz 3 entfällt hier

siehe Artikel 12 a Abs. 6

Absatz 4 entfällt hier

siehe Artikel 12 a Abs. 1

Absatz 5 entfällt hier

siehe Artikel 12 a Abs. 2

Entwurf

nicht übersteigen. Das Nähere regelt ein Gesetz, das die Freiheit der Gewissensentscheidung nicht beeinträchtigen darf und auch eine Möglichkeit des Ersatzdienstes vorsehen **muß, die in keinem Zusammenhang mit den Verbänden der Streitkräfte steht.**

(6) Zu einem Dienst mit der Waffe dürfen Frauen in keinem Fall *verwendet werden.*

(7) Zwangsarbeit ist nur bei einer gerichtlich angeordneten Freiheitsentziehung zulässig."

siehe Artikel 12 Abs. 4

siehe Artikel 12 Abs. 5

siehe Artikel 12 Abs. 2

Satz 2 siehe Artikel 12 Abs. 6

Beschlüsse des 12. Ausschusses

Absatz 6 entfällt hier
siehe Artikel 12 a Abs. 4 Satz 2

(7) unverändert

2 a. Nach Artikel 12 wird folgender neuer Artikel 12 a eingefügt:

„Artikel 12 a

(1) Männer können vom vollendeten achtzehnten Lebensjahr an **zum Dienst in den Streitkräften, im Bundesgrenzschutz oder in einem Zivilschutzverband** verpflichtet werden.

(2) Wer aus Gewissensgründen den Kriegsdienst mit der Waffe verweigert, kann zu einem Ersatzdienst verpflichtet werden. Die Dauer des Ersatzdienstes darf die Dauer des Wehrdienstes nicht übersteigen. Das Nähere regelt ein Gesetz, das die Freiheit der Gewissensentscheidung nicht beeinträchtigen darf und auch eine Möglichkeit des Ersatzdienstes vorsehen muß, die in keinem Zusammenhang mit den Verbänden der Streitkräfte **und des Bundesgrenzschutzes** steht.

(3) Wehrpflichtige, **die nicht zu einem Dienst nach Absatz 1 oder 2 herangezogen sind, können im Verteidigungsfalle** durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes zu zivilen Dienstleistungen für Zwecke der Verteidigung **einschließlich des Schutzes der Zivilbevölkerung in Arbeitsverhältnisse verpflichtet werden; Verpflichtungen in öffentlich-rechtliche Dienstverhältnisse sind nur zur Wahrnehmung polizeilicher Aufgaben oder solcher hoheitlichen Aufgaben der öffentlichen Verwaltung, die nur in einem öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnis erfüllt werden können, zulässig. Arbeitsverhältnisse nach Satz 1 können bei den Streitkräften, im Bereich ihrer Versorgung sowie bei der öffentlichen Verwaltung begründet werden; Verpflichtungen in Arbeitsverhältnisse im Bereiche der Versorgung der Zivilbevölkerung sind nur zulässig, um ihren lebensnotwendigen Bedarf zu decken oder ihren Schutz sicherzustellen.**

(4) Kann im Verteidigungsfall der Bedarf an zivilen Dienstleistungen im zivilen Sanitäts- und Heilwesen sowie in der ortsfesten militärischen Lazarettorganisation nicht auf freiwilliger Grundlage gedeckt werden, so können Frauen vom vollendeten achtzehnten bis zum vollendeten fünfundfünfzigsten Lebensjahr durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes zu derartigen Dienstleistungen herangezogen werden. Sie dürfen auf keinen Fall Dienst mit der Waffe **leisten.**

Entwurf	Beschlüsse des 12. Ausschusses
	(5) Für die Zeit vor dem Verteidigungsfalle können Verpflichtungen nach Absatz 3 nur nach Maßgabe des Artikels 80 a begründet werden. Zur Vorbereitung auf Dienstleistungen nach Absatz 3, für die besondere Kenntnisse oder Fertigkeiten erforderlich sind, kann durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes die Teilnahme an Ausbildungsveranstaltungen zur Pflicht gemacht werden. Satz 1 findet insoweit keine Anwendung.
siehe Artikel 12 Abs. 3	**(6) Kann im Verteidigungsfall der Bedarf an Arbeitskräften für die in Absatz 3 Satz 2 genannten Bereiche auf freiwilliger Grundlage nicht gedeckt werden, so** kann **zur Sicherung dieses Bedarfs** die Freiheit **der Deutschen,** die Ausübung eines Berufs oder den Arbeitsplatz aufzugeben, durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes eingeschränkt werden. **Vor Eintritt des Verteidigungsfalles gilt Absatz 5 Satz 1 entsprechend.**
	2 b. ◆ **Artikel 19 Abs. 4 wird durch folgenden Satz ergänzt:** **„Artikel 10 Abs. 2 Satz 2 bleibt unberührt."**
	2 bb. ◆ **Artikel 20 wird folgender Absatz 4 angefügt:** **„(4) Gegen jeden, der es unternimmt, diese Ordnung zu beseitigen, haben alle Deutschen das Recht zum Widerstand, wenn andere Abhilfe nicht möglich ist."**
	2 c. ◆ **Der bisherige Wortlaut des Artikels 35 wird Absatz 1; folgende Absätze 2 und 3 werden angefügt:** **„(2) Zur Hilfe bei einer Naturkatastrophe oder bei einem besonders schweren Unglücksfall kann ein Land Polizeikräfte anderer Länder, Kräfte und Einrichtungen anderer Verwaltungen sowie des Bundesgrenzschutzes und der Streitkräfte anfordern.** **(3) Gefährdet die Naturkatastrophe oder der Unglücksfall das Gebiet mehr als eines Landes, so kann die Bundesregierung, soweit es zur wirksamen Bekämpfung erforderlich ist, den Landesregierungen die Weisung erteilen, Polizeikräfte anderen Ländern zur Verfügung zu stellen, sowie Einheiten des Bundesgrenzschutzes und der Streitkräfte zur Unterstützung der Polizeikräfte einsetzen. Maßnahmen der Bundesregierung nach Satz 1 sind jederzeit auf Verlangen des Bundesrates, im übrigen unverzüglich nach Beseitigung der Gefahr aufzuheben."**
3. Nach Artikel 53 wird folgender neuer Abschnitt IV a eingefügt: „IV a. Gemeinsamer Ausschuß Artikel 53 a (1) Der Gemeinsame Ausschuß besteht zu zwei Dritteln aus Abgeordneten des Bundes-	3. ◆ Nach Artikel 53 wird folgender neuer Abschnitt IV a eingefügt: „IV a. Gemeinsamer Ausschuß Artikel 53 a (1) Der Gemeinsame Ausschuß besteht zu zwei Dritteln aus Abgeordneten des Bundes-

Entwurf

tages, zu einem Drittel aus Mitgliedern des Bundesrates. Die Abgeordneten werden vom Bundestag *mit einer Mehrheit von zwei Dritteln seiner Mitglieder* bestimmt; sie dürfen nicht der Bundesregierung angehören. Jedes Land wird durch ein von ihm bestelltes Mitglied des Bundesrates vertreten; diese Mitglieder sind nicht an Weisungen gebunden. Die Bildung des Gemeinsamen Ausschusses und sein Verfahren werden durch eine Geschäftsordnung geregelt, die vom Bundestag zu beschließen ist und der Zustimmung des Bundesrates bedarf.

(2) Die Bundesregierung hat den Gemeinsamen Ausschuß über ihre Planungen für den *Zustand äußerer Gefahr* zu unterrichten.

(3) Die Bundesregierung darf eine in Bundesgesetzen über die Verteidigung einschließlich des Schutzes der Zivilbevölkerung vorgesehene Feststellung mit gesetzlich festgelegten Rechtswirkungen nur mit Zustimmung des Gemeinsamen Ausschusses treffen. Die Bundesregierung hat den Gemeinsamen Ausschuß zu hören, bevor sie im Rahmen eines Bündnisvertrages einem Beschluß zustimmt, durch den die beschleunigte Herstellung der vollen Verteidigungsbereitschaft stufenweise angeordnet wird; der Anhörung des Gemeinsamen Ausschusses bedarf es nicht, wenn seinem rechtzeitigen Zusammentritt unüberwindliche Hindernisse entgegenstehen oder er nicht beschlußfähig ist und die Lage unabweisbar ein sofortiges Handeln erfordert. Die Bundesregierung hat den Gemeinsamen Ausschuß auch zu hören, wenn sie auf der Grundlage eines Beschlusses im Rahmen eines Bündnisvertrages eine Feststellung der in Satz 1 bestimmten Art trifft. Solange eine Feststellung gilt, hat die Bundesregierung den Gemeinsamen Ausschuß laufend zu unterrichten.

(4) Die Bundesregierung hat eine von ihr nach Absatz 3 getroffene Feststellung aufzuheben, wenn der Bundestag und der Bundesrat es verlangen. Der Gemeinsame Ausschuß kann verlangen, daß der Bundestag und der Bundesrat hierüber unverzüglich beschließen."

4. Artikel 59 a wird aufgehoben. ◆

5. Artikel 65 a Abs. 2 wird gestrichen. ◆

6. In Artikel 73 Nr. 1 werden die Worte „der Wehrpflicht für Männer vom vollendeten achtzehnten Lebensjahr an und" gestrichen. ◆

Beschlüsse des 12. Ausschusses

tages, zu einem Drittel aus Mitgliedern des Bundesrates. Die Abgeordneten werden vom Bundestage **entsprechend dem Stärkeverhältnis der Fraktionen** bestimmt; sie dürfen nicht der Bundesregierung angehören. Jedes Land wird durch ein von ihm bestelltes Mitglied des Bundesrates vertreten; diese Mitglieder sind nicht an Weisungen gebunden. Die Bildung des Gemeinsamen Ausschusses und sein Verfahren werden durch eine Geschäftsordnung geregelt, die vom Bundestage zu beschließen ist und der Zustimmung des Bundesrates bedarf.

(2) Die Bundesregierung hat den Gemeinsamen Ausschuß über ihre Planungen für den **Verteidigungsfall** zu unterrichten. **Die Rechte des Bundestages und seiner Ausschüsse nach Artikel 43 Abs. 1 bleiben unberührt.**

Absatz 3 entfällt

Absatz 4 entfällt

4. unverändert

5. unverändert

6. unverändert

6 a. ◆ **Nach Artikel 80 wird folgender neuer Artikel 80 a eingefügt:**

„Artikel 80 a

(1) Ist in diesem Grundgesetz oder in einem Bundesgesetz über die Verteidigung einschließlich des Schutzes der Zivilbevölkerung be-

Entwurf | Beschlüsse des 12. Ausschusses

stimmt, daß Rechtsvorschriften nur nach Maßgabe dieses Artikels angewandt werden dürfen, so ist die Anwendung außer im Verteidigungsfalle nur zulässig, wenn der Bundestag den Eintritt des Spannungsfalles festgestellt oder wenn er der Anwendung besonders zugestimmt hat. Die Feststellung des Spannungsfalles und die besondere Zustimmung in den Fällen des Artikels 12 a Abs. 5 Satz 1 und Abs. 6 Satz 2 bedürfen einer Mehrheit von zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen.

(2) Maßnahmen auf Grund von Rechtsvorschriften nach Absatz 1 sind aufzuheben, wenn der Bundestag es verlangt.

(3) Abweichend von Absatz 1 ist die Anwendung solcher Rechtsvorschriften auch auf der Grundlage und nach Maßgabe eines Beschlusses zulässig, der von einem internationalen Organ im Rahmen eines Bündnisvertrages gefaßt wird. Absatz 2 findet dann keine Anwendung."

6 b. Artikel 87 a erhält folgende Fassung:

◆

„Artikel 87 a

(1) Der Bund stellt Streitkräfte zur Verteidigung auf. Ihre zahlenmäßige Stärke und die Grundzüge ihrer Organisation müssen sich aus dem Haushaltsplan ergeben.

(2) Außer zur Verteidigung dürfen die Streitkräfte nur eingesetzt werden, soweit dieses Grundgesetz es ausdrücklich zuläßt.

(3) Die Streitkräfte haben im Verteidigungsfalle und im Spannungsfalle die Befugnis, zivile Objekte zu schützen und Aufgaben der Verkehrsregelung wahrzunehmen, soweit dies zur Erfüllung ihres Verteidigungsauftrages erforderlich ist. Außerdem kann den Streitkräften im Verteidigungsfalle und im Spannungsfalle der Schutz ziviler Objekte auch zur Unterstützung polizeilicher Maßnahmen übertragen werden; die Streitkräfte wirken dabei mit den zuständigen Behörden zusammen.

(4) Zur Abwehr einer drohenden Gefahr für den Bestand oder die freiheitliche demokratische Grundordnung des Bundes oder eines Landes kann die Bundesregierung die Streitkräfte zur Unterstützung der Polizei beim Schutze von zivilen Objekten und zur Bekämpfung von Gruppen militärisch bewaffneter Aufständischer einsetzen. Ein bewaffneter Einsatz ist einzustellen, wenn der Bundestag oder der Bundesrat es verlangen."

Entwurf	Beschlüsse des 12. Ausschusses
7. Artikel 91 erhält folgende Fasssung:	7. Artikel 91 erhält folgende Fassung: ◆
„Artikel 91	„Artikel 91
(1) Zur Abwehr einer drohenden Gefahr für den Bestand oder die freiheitliche demokratische Grundordnung des Bundes oder eines Landes	(1) Zur Abwehr einer drohenden Gefahr für den Bestand oder die freiheitliche demokratische Grundordnung des Bundes oder eines Landes

Entwurf

sowie zur Bekämpfung einer Naturkatastrophe oder eines besonders schweren Unglücksfalles kann ein Land Polizeikräfte anderer Länder, Kräfte und Einrichtungen anderer Verwaltungen *sowie* des Bundesgrenzschutzes *zur Hilfe* anfordern. *Reichen diese Kräfte zur Bekämpfung einer Naturkatastrophe, eines besonders schweren Unglücksfalles oder eines bewaffneten Aufstandes nicht aus, so kann die Bundesregierung der Landesregierung mit Zustimmung des Bundesrates Streitkräfte als Polizeikräfte zur Verfügung stellen.*

(2) Ist das Land nicht selbst zur Bekämpfung der Gefahr bereit oder in der Lage, so kann, *soweit es zur Abwehr der Gefahr erforderlich ist,* die Bundesregierung die Polizei in diesem Land und die Polizeikräfte anderer Länder ihren Weisungen unterstellen, Einheiten des Bundesgrenzschutzes einsetzen sowie *in allen die Abwehr der Gefahr betreffenden Angelegenheiten gegenüber den zuständigen Landesbehörden Rechte wie nach* Artikel 85 Absätze 3 *und 4 in Anspruch nehmen; soweit es zur Bekämpfung einer Naturkatastrophe, eines besonders schweren Unglücksfalles oder eines bewaffneten Aufstandes erforderlich ist, kann die Bundesregierung auch die Streitkräfte als Polizeikräfte einsetzen. Das gleiche gilt, wenn sich die Gefahr auf das Gebiet mehr als eines Landes erstreckt, soweit ihre wirksame Bekämpfung es erfordert.* Maßnahmen *dieser Art* sind jederzeit auf Verlangen des Bundesrates, im übrigen unverzüglich nach Beseitigung der Gefahr aufzuheben.

(3) Zur Bekämpfung von Gefahren, Naturkatastrophen oder Unglücksfällen im Sinne dieser Vorschrift kann das Grundrecht der Freizügigkeit (Artikel 11) durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes eingeschränkt werden.

(4) Die Absätze 1 bis 3 finden keine Anwendung auf Arbeitskämpfe, die zur Wahrung und Förderung der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen von Vereinigungen im Sinne des Artikels 9 Absatz 3 geführt werden."

8. *In Artikel 96 a Absatz 2 Satz 2 werden die Worte „im Verteidigungsfalle" durch die Worte „während des Zustandes äußerer Gefahr" ersetzt.*

9. Nach Artikel 115 wird folgender neuer Abschnitt X a eingefügt:

„X a. *Zustand äußerer Gefahr*

Artikel 115 a

(1) Die Feststellung, daß das Bundesgebiet mit Waffengewalt angegriffen wird oder ein solcher Angriff droht *(Zustand äußerer Gefahr),* trifft der Bundestag mit Zustimmung des Bundesrates. Die Feststellung erfolgt auf Antrag

Beschlüsse des 12. Ausschusses

kann ein Land Polizeikräfte anderer Länder **sowie** Kräfte und Einrichtungen anderer Verwaltungen **und** des Bundesgrenzschutzes anfordern.

(2) Ist das Land nicht selbst zur Bekämpfung der Gefahr bereit oder in der Lage **oder erstreckt sich die Gefahr auf das Gebiet mehr als eines Landes,** so kann die Bundesregierung die Polizei in diesem Lande und die Polizeikräfte anderer Länder ihren Weisungen unterstellen, Einheiten des Bundesgrenzschutzes einsetzen sowie **den für die Bekämpfung der Gefahr zuständigen Landesbehörden Weisungen entsprechend** Artikel 85 Abs. 3 **erteilen.** Maßnahmen **nach Satz 1** sind jederzeit auf Verlangen des Bundesrates, im übrigen unverzüglich nach Beseitigung der Gefahr aufzuheben."

Absatz 3 entfällt

Absatz 4 entfällt

Nummer 8 entfällt

9. ◆ Nach Artikel 115 wird folgender neuer Abschnitt X a eingefügt:

„X a. **Verteidigungsfall**

Artikel 115 a

(1) Die Feststellung, daß das Bundesgebiet mit Waffengewalt angegriffen wird oder ein solcher Angriff **unmittelbar** droht **(Verteidigungsfall),** trifft der Bundestag mit Zustimmung des Bundesrates. Die Feststellung erfolgt auf

Entwurf

der Bundesregierung und bedarf einer Mehrheit von zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen, mindestens der Mehrheit der Mitglieder des Bundestages.

(2) Erfordert die Lage unabweisbar ein sofortiges Handeln und stehen einem rechtzeitigen Zusammentritt des Bundestages unüberwindliche Hindernisse entgegen oder ist er nicht beschlußfähig, so trifft der Gemeinsame Ausschuß diese Feststellung mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen, mindestens der Mehrheit seiner Mitglieder.

(3) Die Feststellung wird vom Bundespräsidenten gemäß Artikel 82 im Bundesgesetzblatte verkündet. Ist dies nicht rechtzeitig möglich, so erfolgt die Verkündung in anderer Weise; sie ist im Bundesgesetzblatte nachzuholen, sobald die Umstände es zulassen.

(4) Wird das Bundesgebiet mit Waffengewalt angegriffen und sind die zuständigen Bundesorgane außerstande, sofort die Feststellung nach Absatz 1 Satz 1 zu treffen, so gilt diese Feststellung als getroffen und als zu dem Zeitpunkt verkündet, in dem der Angriff begonnen hat. Der Bundespräsident gibt diesen Zeitpunkt bekannt, sobald die Umstände es zulassen.

(5) Ist die Feststellung des *Zustandes äußerer Gefahr* verkündet und wird das Bundesgebiet mit Waffengewalt angegriffen, so kann der Bundespräsident völkerrechtliche Erklärungen über das Bestehen des Verteidigungsfalles mit Zustimmung des Bundestages *oder des* Gemeinsamen Ausschusses abgeben.

Artikel 115 b

Mit der Verkündung des *Zustandes äußerer Gefahr* geht die Befehls- und Kommandogewalt über die Streitkräfte auf den Bundeskanzler über.

Artikel 115 c

Der Bund hat für den *Zustand äußerer Gefahr* das Recht der konkurrierenden Gesetzgebung auch auf den Sachgebieten, die zur Gesetzgebungszuständigkeit der Länder gehören. Diese Gesetze bedürfen der Zustimmung des Bundesrates. *Sie dürfen, mit Ausnahme der Vorschriften, die zur Vorbereitung ihrer Anwendung dienen, nur im Zustand äußerer Gefahr angewendet werden.*

Beschlüsse des 12. Ausschusses

Antrag der Bundesregierung und bedarf einer Mehrheit von zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen, mindestens der Mehrheit der Mitglieder des Bundestages.

(2) unverändert

(3) unverändert

(4) unverändert

(5) Ist die Feststellung des **Verteidigungsfalles** verkündet und wird das Bundesgebiet mit Waffengewalt angegriffen, so kann der Bundespräsident völkerrechtliche Erklärungen über das Bestehen des Verteidigungsfalles mit Zustimmung des Bundestages abgeben. **Unter den Voraussetzungen des Absatzes 2 tritt an die Stelle des Bundestages der** Gemeinsame Ausschuß.

Artikel 115 b

Mit der Verkündung des **Verteidigungsfalles** geht die Befehls- und Kommandogewalt über die Streitkräfte auf den Bundeskanzler über.

Artikel 115 c

(1) Der Bund hat für den **Verteidigungsfall** das Recht der konkurrierenden Gesetzgebung auch auf den Sachgebieten, die zur Gesetzgebungszuständigkeit der Länder gehören. Diese Gesetze bedürfen der Zustimmung des Bundesrates.

(2) Soweit es die Verhältnisse während des Verteidigungsfalles erfordern, kann durch Bundesgesetz für den Verteidigungsfall

Entwurf | Beschlüsse des 12. Ausschusses

siehe Artikel 115 d Nr. 1

1. bei Enteignungen abweichend von Artikel 14 Abs. 3 Satz 2 die Entschädigung vorläufig geregelt werden,

siehe Artikel 115 d Nr. 2

2. für Freiheitsentziehungen eine von Artikel 104 Abs. 2 Satz 3 und Abs. 3 Satz 1 abweichende Frist, höchstens jedoch eine solche von vier Tagen, für den Fall festgesetzt werden, **daß ein Richter nicht innerhalb der für Normalzeiten geltenden Frist tätig werden konnte.**

siehe Artikel 115 d Nr. 3

(3) Soweit es zur Abwehr eines gegenwärtigen oder unmittelbar drohenden Angriffs erforderlich ist, kann für **den Verteidigungsfall** durch Bundesgesetz **mit Zustimmung des Bundesrates** die Verwaltung und das Finanzwesen des Bundes und der Länder abweichend von Abschnitt VIII und den Artikeln 106 bis 115 geregelt werden, wobei die Lebensfähigkeit der Länder, Gemeinden und Gemeindeverbände, insbesondere auch in finanzieller Hinsicht, zu wahren ist.

(4) Bundesgesetze nach den Absätzen 1 und 2 Nr. 1 dürfen zur Vorbereitung ihres Vollzuges schon vor Eintritt des Verteidigungsfalles angewandt werden.

Artikel 115 d (Entwurf)

Durch Bundesgesetz kann für *die Dauer des Zustandes äußerer Gefahr,* soweit es zur Abwehr des gegenwärtigen oder drohenden Angriffs erforderlich ist,

1. bei Enteignungen abweichend von Artikel 14 Absatz 3 Satz 2 die Entschädigung vorläufig geregelt werden,
2. für Freiheitsentziehungen eine von Artikel 104 Absatz 2 Satz 3 und Absatz 3 Satz 1 abweichende Frist, höchstens jedoch eine solche von vier Tagen, festgesetzt werden,
3. die Verwaltung und das Finanzwesen des Bundes und der Länder abweichend von Abschnitt VIII und den Artikeln 106 bis 115 geregelt werden, wobei die Lebensfähigkeit der Länder, Gemeinden und Gemeindeverbände, insbesondere auch in finanzieller Hinsicht, zu wahren ist.

Artikel 115 d (Beschlüsse des 12. Ausschusses)

(1) Für die Gesetzgebung des Bundes gilt im Verteidigungsfalle abweichend von Artikel 76 Abs. 2, Artikel 77 Abs. 1 Satz 2 und Absätze 2 bis 4, Artikel 78 und Artikel 82 Abs. 1 die Regelung der Absätze 2 und 3.

(2) Gesetzesvorlagen der Bundesregierung, die sie als dringlich bezeichnet, sind gleichzeitig mit der Einbringung beim Bundestage dem Bundesrat zuzuleiten. Bundestag und Bundesrat beraten diese Vorlagen unverzüglich gemeinsam. Soweit zu einem Gesetz die Zustimmung des Bundesrates erforderlich ist, bedarf es zum Zustandekommen des Gesetzes der Zustimmung der Mehrheit seiner Stimmen. Das Nähere regelt eine Geschäftsordnung, die vom Bundestage beschlossen wird und der Zustimmung des Bundesrates bedarf.

(3) Für die Verkündung der Gesetze gilt Artikel 115 a Abs. 3 Satz 2 entsprechend.

Artikel 115 e (Entwurf)

(1) Während des Zustandes äußerer Gefahr kann der Bundestag mit Zustimmung des Bundesrates den Gemeinsamen Ausschuß ermächtigen, Gesetze zu erlassen, auch solche gemäß Artikel 115 c und Artikel 115 d.

Artikel 115 e (Beschlüsse des 12. Ausschusses)

Absatz 1 entfällt

Entwurf

(2) Stellt der Gemeinsame Ausschuß im *Zustande äußerer Gefahr* mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen, mindestens mit der Mehrheit seiner Mitglieder fest, daß dem rechtzeitigen Zusammentritt des Bundestages unüberwindliche Hindernisse entgegenstehen oder daß dieser nicht beschlußfähig ist, so hat der Gemeinsame Ausschuß die Stellung von Bundestag und Bundesrat und nimmt deren Rechte einheitlich wahr.

(3) Durch ein Gesetz des Gemeinsamen Ausschusses darf das Grundgesetz weder geändert noch ganz oder teilweise außer Kraft oder Anwendung gesetzt werden. Zum Erlaß von Gesetzen nach Artikel 24 Absatz 1 und Artikel 29 ist der Gemeinsame Ausschuß nicht befugt.

(4) Für die Verkündung der Gesetze des Gemeinsamen Ausschusses gilt Artikel 115 a Absatz 3 entsprechend.

Artikel 115 f

(1) Die Bundesregierung kann im *Zustand äußerer Gefahr,* soweit es *zu deren Abwehr erforderlich ist,*

1. *außer dem* Bundesgrenzschutz *und den Polizeikräften der Länder, soweit diese nicht ausreichen, auch die Streitkräfte als Polizeikräfte* einsetzen,
2. außer der Bundesverwaltung auch den Landesregierungen und, wenn sie es für dringlich erachtet, den Landesbehörden Weisungen erteilen und diese Befugnis auf von ihr zu bestimmende Mitglieder der Landesregierungen übertragen.

(2) Bundestag, Bundesrat und der Gemeinsame Ausschuß sind unverzüglich von den nach Absatz 1 getroffenen Maßnahmen zu unterrichten.

Artikel 115 g

Die verfassungsmäßige Stellung und die Erfüllung der verfassungsmäßigen Aufgaben des Bundesverfassungsgerichts und seiner Richter dürfen nicht beeinträchtigt werden. Das Gesetz über das Bundesverfassungsgericht darf durch ein Gesetz des Gemeinsamen Ausschusses nur insoweit geändert werden, als dies auch nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts zur Aufrechterhaltung der Funktionsfähigkeit des Gerichts erforderlich ist. Bis zum Erlaß eines solchen Gesetzes kann das Bundesverfassungsgericht *mit* der Mehrheit der anwesenden Richter die zur Erhaltung der Arbeitsfähigkeit des Gerichts erforderlichen Maßnahmen treffen.

Beschlüsse des 12. Ausschusses

(2) Stellt der Gemeinsame Ausschuß im **Verteidigungsfalle** mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen, mindestens mit der Mehrheit seiner Mitglieder fest, daß dem rechtzeitigen Zusammentritt des Bundestages unüberwindliche Hindernisse entgegenstehen oder daß dieser nicht beschlußfähig ist, so hat der Gemeinsame Ausschuß die Stellung von Bundestag und Bundesrat und nimmt deren Rechte einheitlich wahr.

(3) Durch ein Gesetz des Gemeinsamen Ausschusses darf das Grundgesetz weder geändert noch ganz oder teilweise außer Kraft oder **außer** Anwendung gesetzt werden. Zum Erlaß von Gesetzen nach Artikel 24 Abs. 1 und Artikel 29 ist der Gemeinsame Ausschuß nicht befugt.

Absatz 4 entfällt

Artikel 115 f

(1) Die Bundesregierung kann im **Verteidigungsfalle,** soweit es **die Verhältnisse erfordern,**

1. **den** Bundesgrenzschutz **im gesamten Bundesgebiete** einsetzen;
2. unverändert

(2) unverändert

Artikel 115 g

Die verfassungsmäßige Stellung und die Erfüllung der verfassungsmäßigen Aufgaben des Bundesverfassungsgerichtes und seiner Richter dürfen nicht beeinträchtigt werden. Das Gesetz über das Bundesverfassungsgericht darf durch ein Gesetz des Gemeinsamen Ausschusses nur insoweit geändert werden, als dies auch nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichtes zur Aufrechterhaltung der Funktionsfähigkeit des Gerichtes erforderlich ist. Bis zum Erlaß eines solchen Gesetzes kann das Bundesverfassungsgericht die zur Erhaltung der Arbeitsfähigkeit des Gerichtes erforderlichen Maßnahmen treffen. **Beschlüsse nach den Sätzen 2 und 3 faßt** das Bundesverfassungsgericht mit der Mehrheit der anwesenden Richter.

Entwurf

Artikel 115 h

(1) Während des *Zustandes äußerer Gefahr* ablaufende Wahlperioden des Bundestages oder der Volksvertretungen der Länder enden sechs Monate nach Beendigung des *Zustandes äußerer Gefahr*. Die im *Zustand äußerer Gefahr* ablaufende Amtszeit des Bundespräsidenten *endet* neun Monate nach Beendigung des *Zustandes äußerer Gefahr. Satz 2 gilt entsprechend, wenn die Befugnisse des Bundespräsidenten* bei vorzeitiger Erledigung seines Amtes durch den Präsidenten des Bundesrates *wahrgenommen werden*. Die im *Zustand äußerer Gefahr* ablaufende Amtszeit eines Mitglieds des Bundesverfassungsgerichts endet sechs Monate nach Beendigung des *Zustandes äußerer Gefahr*.

(2) Wird eine Neuwahl des Bundeskanzlers durch den Gemeinsamen Ausschuß erforderlich, so wählt dieser einen neuen Bundeskanzler mit der Mehrheit seiner Mitglieder; der Bundespräsident macht dem Gemeinsamen Ausschuß einen Vorschlag. Der Gemeinsame Ausschuß kann dem Bundeskanzler das Mißtrauen nur dadurch aussprechen, daß er mit der Mehrheit seiner Mitglieder einen Nachfolger wählt.

(3) Für die Dauer des *Zustandes äußerer Gefahr* ist die Auflösung des Bundestages ausgeschlossen.

Artikel 115 i

(1) Sind die zuständigen Bundesorgane außerstande, die notwendigen Maßnahmen zur Abwehr der Gefahr zu treffen, und erfordert die Lage unabweisbar ein sofortiges selbständiges Handeln in einzelnen Teilen des Bundesgebietes, so sind die Landesregierungen *der betroffenen Landesteile* oder die von *den Landesregierungen zu bestimmenden* Behörden oder Beauftragten befugt, für ihren Zuständigkeitsbereich Maßnahmen im Sinne des Artikels 115 f Absatz 1 zu treffen. *Weisungsbefugnisse gegenüber der Bundeswehr stehen ihnen nicht zu.*

(2) *Bundestag, Bundesrat, der Gemeinsame Ausschuß und die Bundesregierung sind von den nach Absatz 1 getroffenen Maßnahmen unverzüglich zu unterrichten.* Maßnahmen nach Absatz 1 können durch die Bundesregierung, im Verhältnis zu nachgeordneten *Behörden* auch durch die Ministerpräsidenten der Länder, jederzeit aufgehoben werden.

Artikel 115 k

(1) Gesetze nach den Artikeln *115 d,* 115 e und 115 g und Rechtsverordnungen, die aufgrund solcher Gesetze ergehen, setzen entgegenstehendes Recht *aus der Zeit vor dem Eintritt des Zustandes äußerer Gefahr* für die Dauer *ihrer*

Beschlüsse des 12. Ausschusses

Artikel 115 h

(1) Während des **Verteidigungsfalles** ablaufende Wahlperioden des Bundestages oder der Volksvertretungen der Länder enden sechs Monate nach Beendigung des **Verteidigungsfalles.** Die im **Verteidigungsfalle** ablaufende Amtszeit des Bundespräsidenten **sowie** bei vorzeitiger Erledigung seines Amtes **die Wahrnehmung seiner Befugnisse** durch den Präsidenten des Bundesrates **enden** neun Monate nach Beendigung des **Verteidigungsfalles.** Die im **Verteidigungsfalle** ablaufende Amtszeit eines Mitgliedes des Bundesverfassungsgerichtes endet sechs Monate nach Beendigung des **Verteidigungsfalles.**

(2) Wird eine Neuwahl des Bundeskanzlers durch den Gemeinsamen Ausschuß erforderlich, so wählt dieser einen neuen Bundeskanzler mit der Mehrheit seiner Mitglieder; der Bundespräsident macht dem Gemeinsamen Ausschuß einen Vorschlag. Der Gemeinsame Ausschuß kann dem Bundeskanzler das Mißtrauen nur dadurch aussprechen, daß er mit der Mehrheit **von zwei Dritteln** seiner Mitglieder einen Nachfolger wählt.

(3) Für die Dauer des **Verteidigungsfalles** ist die Auflösung des Bundestages ausgeschlossen.

Artikel 115 i

(1) Sind die zuständigen Bundesorgane außerstande, die notwendigen Maßnahmen zur Abwehr der Gefahr zu treffen, und erfordert die Lage unabweisbar ein sofortiges selbständiges Handeln in einzelnen Teilen des Bundesgebietes, so sind die Landesregierungen oder die von **ihnen bestimmten** Behörden oder Beauftragten befugt, für ihren Zuständigkeitsbereich Maßnahmen im Sinne des Artikels 115 f Abs. 1 zu treffen.

(2) Maßnahmen nach Absatz 1 können durch die Bundesregierung, im Verhältnis zu **Landesbehörden und** nachgeordneten **Bundesbehörden** auch durch die Ministerpräsidenten der Länder, jederzeit aufgehoben werden.

Artikel 115 k

(1) Für die Dauer ihrer **Anwendbarkeit** setzen Gesetze nach den Artikeln **115 c,** 115 e und 115 g und Rechtsverordnungen, die auf Grund solcher Gesetze ergehen, entgegenstehendes Recht außer Anwendung. **Dies gilt nicht gegen-**

Entwurf

Geltung außer Anwendung, *soweit sie nicht ausdrücklich bestimmen, daß es außer Kraft gesetzt wird.*

(2) Gesetze, die der Gemeinsame Ausschuß beschlossen hat, und Rechtsverordnungen, die aufgrund solcher Gesetze ergangen sind, treten spätestens sechs Monate nach Beendigung des *Zustandes äußerer Gefahr* außer Kraft.

(3) Gesetze, die von Artikel 106 und 107 abweichende Regelungen enthalten, gelten längstens bis zum Ende des zweiten Rechnungsjahres, das auf die Beendigung des *Zustandes äußerer Gefahr* folgt. Sie können nach Beendigung des *Zustandes äußerer Gefahr* durch Bundesgesetz mit Zustimmung des Bundesrates geändert werden, um zu der Regelung gemäß Abschnitt X überzuleiten.

Artikel 115 l

(1) Der Bundestag kann mit Zustimmung des Bundesrates jederzeit Gesetze des Gemeinsamen Ausschusses *sowie* sonstige zur Abwehr der Gefahr getroffene Maßnahmen des Gemeinsamen Ausschusses oder der Bundesregierung aufheben.

(2) Der Bundestag kann mit Zustimmung des Bundesrates jederzeit durch einen vom Bundespräsidenten zu verkündenden Beschluß den *Zustand äußerer Gefahr* für beendet erklären. Der Bundesrat kann verlangen, daß der Bundestag hierüber beschließt. Der *Zustand äußerer Gefahr* ist unverzüglich für beendet zu erklären, wenn die Voraussetzungen für seine Feststellung nicht mehr gegeben sind.

(3) Über den Friedensschluß wird durch Bundesgesetz entschieden."

10. Artikel 143 *wird* aufgehoben.

§ 2

Dieses Gesetz tritt am Tage nach seiner Verkündung in Kraft.

Beschlüsse des 12. Ausschusses

über früherem Recht, das auf Grund der Artikel 115 c, 115 e und 115 g erlassen worden ist.

(2) Gesetze, die der Gemeinsame Ausschuß beschlossen hat, und Rechtsverordnungen, die auf Grund solcher Gesetze ergangen sind, treten spätestens sechs Monate nach Beendigung des **Verteidigungsfalles** außer Kraft.

(3) Gesetze, die von Artikel 106 und 107 abweichende Regelungen enthalten, gelten längstens bis zum Ende des zweiten Rechnungsjahres, das auf die Beendigung des **Verteidigungsfalles** folgt. Sie können nach Beendigung des **Verteidigungsfalles** durch Bundesgesetz mit Zustimmung des Bundesrates geändert werden, um zu der Regelung gemäß Abschnitt X überzuleiten.

Artikel 115 l

(1) Der Buundestag kann jederzeit mit Zustimmung des Bundesrates Gesetze des Gemeinsamen Ausschusses aufheben. **Der Bundesrat kann verlangen, daß der Bundestag hierüber beschließt.** Sonstige zur Abwehr der Gefahr getroffene Maßnahmen des Gemeinsamen Ausschusses oder der Bundesregierung **sind aufzuheben, wenn der Bundestag und der Bundesrat es beschließen.**

(2) Der Bundestag kann mit Zustimmung des Bundesrates jederzeit durch einen vom Bundespräsidenten zu verkündenden Beschluß den **Verteidigungsfall** für beendet erklären. Der Bundesrat kann verlangen, daß der Bundestag hierüber beschließt. Der **Verteidigungsfall** ist unverzüglich für beendet zu erklären, wenn die Voraussetzungen für seine Feststellung nicht mehr gegeben sind.

(3) unverändert

10. ◆ **Artikel 142 a und** Artikel 143 **werden** aufgehoben.

§ 2

unverändert